Н.М.Байков,
доктор социологических наук

КАДРОВЫЙ ПОТЕНЦИАЛ ГОССЛУЖБЫ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

Особенностью современного этапа реформирования российского общества является возрастающая роль государства в различных сферах общественной жизни. Его роль в российском обществе традиционно более значима, чем в странах рыночной демократии Старого и Нового света. Актуализация роли государства в процессе современных преобразований обосновывает потребность в анализе кадрового потенциала органов государственной службы и местного самоуправления не только в масштабах страны, но и ее регионов.

На практике оценка кадрового потенциала государственных и муниципальных служащих во многом носит субъективный характер, зачастую ограничивается данными о возрасте, образовании, стаже работы и другими статистическими показателям. Вместе с тем содержательное значение кадрового потенциала органов власти связано с определением имеющихся, в том числе скрытых, еще нереализованных возможностей и невостребованных способностей государственных и муниципальных служащих.

Концепция реформирования госслужбы, реализуемая в ходе административной реформы, ориентирует на внедрение современных технологий, методик и процедур диагностики кадрового потенциала органов власти. Это позволяет объективно подходить к структуре и субъективно справедливо к личности государственного и муниципального служащего, измерять набор и степень развития управленческих и личностных качеств, соотносить их с требованиями к государственным и муниципальным должностям. Такой подход позволяет выявить и снизить субъективно-личностную зависимость чиновников от вышестоящего начальника, ведомства и государства в целом, акцентировать их внимание на развитии профессионально важных качеств и оценке конечных результатов служебной деятельности.

В региональных академиях государственной службы, в том числе Дальневосточной, накоплен опыт социологической и психологической оценки чиновников при исполнении ими государственных и муниципальных полномочий. Определенное представление

о нем дают материалы социологического исследования кадрового потенциала органов госслужбы и муниципального управления Хабаровского края[1]. Опрос проводился с использованием инструментария и по методике общероссийского мониторинга кадрового потенциала органов государственной службы, осуществляемого Социологическим центром Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации по репрезентативной выборке.

Особенности структуры и функций государственных и муниципальных служащих

Количественными показателями состояния кадрового потенциала госслужбы и муниципального управления служат статистические показатели численности, социально-демографического состава, общего и профессионального образования служащих. Общая численность работников в структурах исполнительной власти Хабаровского края на 1 января 2003 г., замещающих государственные и муниципальные должности, составила 5405 человек, в том числе 1440 государственных (26,6%) и 3965 муниципальных служащих (73,4%). Заметим, что доля госслужащих в структуре нынешней исполнительной власти, имеющих опыт в прежней системе партийно-государственного управления, незначительна. Основу кадрового потенциала аппарата и правительства края составляют специалисты, работающие с начала 1990-х гг. Динамика замещения ими государственных должностей представлена на графике 1.

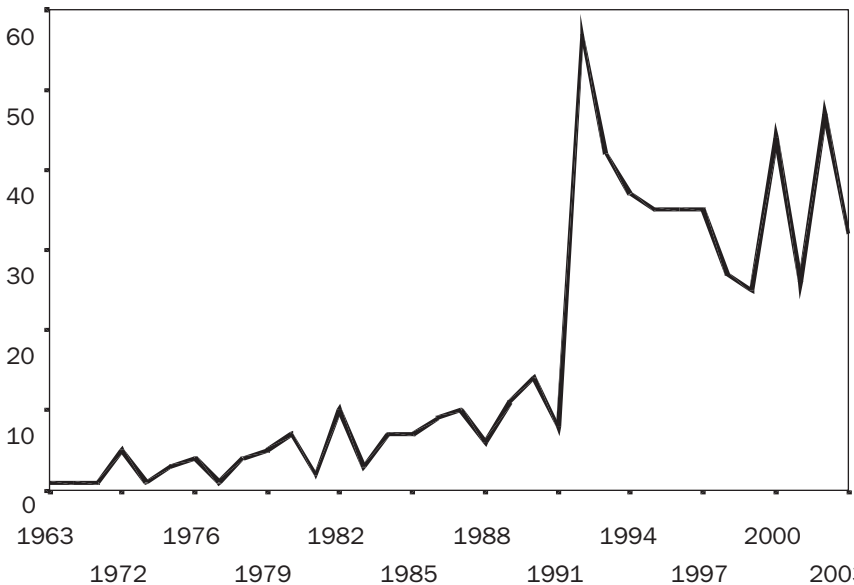
В составе структурных подразделений правительства края преобладают работники, занятые в аппарате губернатора и правительства края (20,7%), ведающие вопросами экономического развития и внешних связей (12,1%), финансов (7,3%), топлива, энергетики и жилищно-коммунального хозяйства (6,6%), социальной защиты населения (6,0%), пищевой промышленности, торговли и бытового обслуживания (5,6%). Профессиональный состав кадрового корпуса структурных подразделений правительства края представлен тремя ведущими категориями работников: специалистами промышленности, транспорта и связи (30,8%); эконо-

[1] Социологический опрос 562 работников органов государственной службы и муниципального управления в соответствии с половозрастными характеристиками, уровнем образования, категориями и должностным распределением в структурах исполнительной власти Хабаровского края проведен в декабре 2003 г.

мистами и финансистами (30,1%); учителями, врачами, работниками культуры, науки (17,3%).

Продолжительность работы служащих в органах государственной власти и местного самоуправления Хабаровского края

График 1



За последние годы возросла доля специалистов, имеющих юридическое образование (6,7%), что играет важную роль в формировании правосознания исполнительной власти. В целом штатная структура государственных должностей в органах государственной власти правительства края укомплектована на 94% (по состоянию на 1 января 2003 г.).

Возрастная структура работников аппарата губернатора и правительства, других структурных подразделений исполнительной власти края представлена следующими параметрами: до 30 лет – 10,7%; от 31 до 40 лет – 19,0%; от 41 до 50 лет – 36,5%; от 51 до 60 лет – 29,8%; старше 60 лет – 3,9%.

В целом данная социальная структура имеет признаки стабильности, которые задают возрастные группы 31 – 50-летних (55,5%), прошлого жизненного и управленческого опыта старших возрастов (33,7%), но она в меньшей степени «подпитывается» инновациями и новыми знаниями молодежи (10%).

Женщины-служащие замещают 60% государственных должностей, в основном младшие, старшие и ведущие, что в целом соответствует общероссийским показателям.

Структура персонала, на наш взгляд, в большей степени детерминирована экономическими и в меньшей – социальными реалиями развития края (сложная социально-демографическая ситуация, высокие уровни бедности населения, детской беспризорности и безнадзорности, рост социально-неблагополучных семей и др.). Возможно, что экономическая детерминация структуры исполнительной власти обусловлена потребностями усиления государственного регулирования экономической сферы. В то же время мировой опыт формирования структур государственного управления в странах развитой рыночной экономики и демократических институтов свидетельствует об усилении их социальной направленности на развитие территории.

Вероятно, усиление социального государства будет определяться по мере снятия административных барьеров в регулировании экономической сферы, освобождения госаппарата от избыточных функций, повышения социальной ответственности бизнеса и зрелости гражданского общества.

Организационные изменения структуры персонала неизбежны, но они, как правило, являются производными от изменения функций кадров органов власти. В формировании кадрового корпуса государственных и муниципальных служащих важен учет их ***субъективной предрасположенности*** к исполнению функций государственного и муниципального управления.

Речь идет об отношении аппаратных работников к своему социальному статусу, обязанностям по оказанию услуг населению, мотивам, правовым и нравственным регуляторам их служебного поведения, которые могут быть выявлены с помощью социологических исследований и психологической диагностики.

Социологические опросы, проведенные в последние 5 лет в России в целом и Хабаровском крае в частности, свидетельствуют о существенных изменениях в сознании и поведении государственных и муниципальных служащих.

Во-первых, значительно укрепилась социально-профессиональная ориентированность служащих на работу в органах власти. Политическая ангажированность кадровой работы сменилась привлечением на государственную службу работников, имеющих опыт в прежней системе управления. Нормативное правовое поле служебной деятельности наполняется новым содержанием. Изменения организационных структур государственной власти и муниципального управления имеют логическое обоснование. В аппарате укрепи-

лись установки на профессиональное продвижение по службе, появилась большая определенность госслужащих в своем функциональном и социально-профессиональном предназначении. Укрепилась удовлетворенность работников в своей социальной защите. В определенной мере такое состояние и самочувствие кадров государственной службы и муниципального управления Хабаровского края характеризуется следующими показателями:

– 78,4% выразили установку на работу в органе власти как единственную или главную профессию для них;

– 74,2% проявили интерес к дальнейшему продвижению по службе;

– 81,1% оценили степень своей социальной защищенности на государственной и муниципальной службе выше в сравнении с работниками внебюджетной сферы;

– 80,1% не намерены покидать государственную и муниципальную службу по собственной воле;

– 84,5% удовлетворены условиями труда;

– 72,6% удовлетворены возможностью видеть конкретные результаты своего труда;

– 61,4% удовлетворены уровнем оплаты труда (в Российской Федерации – 22,8%);

– 61,9% удовлетворены технической оснащенность рабочего места (в Российской Федерации – 81,2%).

Таким образом, формирование положительных целевых установок служащих на профессиональную деятельность стало возможным в результате осуществленных за последние годы мер, направленных на улучшение организационно-правового обеспечения и социальной защиты, совершенствование системы профессионального обучения, переподготовки и повышения квалификации специалистов государственного и муниципального управления.

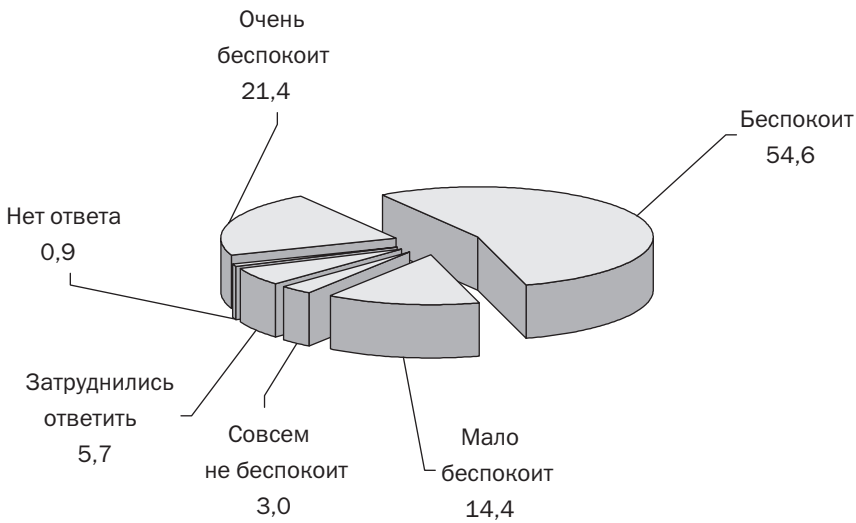
Однако исследованием было выявлено противоречие между высокой удовлетворенностью внутриаппаратными обстоятельствами работы (режимом труда, условиями труда, оплатой труда, уровнем социальной защищенности, отношениями с начальством) и одновременно дискомфортом, вызванным высоким страхом чиновников потерять работу (см. диаграмму 1).

Как показывает анализ, конечные цели деятельности (ориентация на благополучие населения, интересы различных социальных слоев и групп граждан) служащие нередко подменяют аппаратными средствами служебной работы (повышение профессионализма, совершенствование работы по подбору кадров, улучшение социально-психологического климата в коллективе и т. д.).

Диаграмма 1

Оценка государственными и муниципальными служащими перспективы потерять свою нынешнюю работу

(в % от числа опрошенных)



Во-вторых, в коллективном сознании государственных и муниципальных служащих заметно развито чувство их особой социально-статусной значимости в сложившейся системе общественных отношений. В частности, показательна динамика самооценки служащими престижа работы в органах государственной власти и муниципального управления (см. табл. 1). Следует подчеркнуть, что доля высоких оценок престижности работы в системе государственной службе за пять лет возросла почти вдвое и стала преобладающей. Это, несомненно, является благоприятным социально-психологическим условием совершенствования работы с персоналом аппаратов органов власти, направленной на развитие добросовестного и эффективного исполнения должностных (служебных) обязанностей.

Заметим, что эти представления чиновников о престижности для них государственной и муниципальной службы как вида профессиональной деятельности существенно расходятся с общественным мнением населения об общественной полезности работы органов власти и уровне доверия к ним (см. табл. 2).

Таблица 1

Мнения государственных и муниципальных служащих об уровне общественного престижа работы в органах власти

(в % от числа опрошенных)

Варианты ответа	1997 г.	2003 г.
Очень высокий или высокий престиж	35,1	63,5
Невысокий престиж	56,8	26,0
Совсем низкий престиж	2,7	1,2
Затруднились ответить	5,4	9,1
Не ответили	-	0,2

Таблица 2

Уровень доверия населения к органам государственного и муниципального управления[1]

(в % от числа опрошенных)

Варианты ответа	Российская Федерация	Хабаровский край
Доверяю	4,0	3,6
Скорее доверяю, чем не доверяю	25,0	39,3
Скорее не доверяю, чем доверяю	29,8	28,6
Не доверяю	23,9	14,3
Затрудняюсь ответить	17,3	14,3

Среди главных причин, лишающих политиков и чиновников доверия населения, опрошенные отмечают: равнодушное отношение к проблемам граждан (40,5%), коррумпированность (35,5%), стремление любым путем удержаться на высокой должности (28,0%), нечестность (24,9%), безнравственность (15,7%), зависимость от «денежных» людей (15,0%).

Естественно, что для повышения степени доверия населения к органам власти, люди должны видеть конкретные результаты их деятельности по улучшению условий жизни граждан. С такой позицией согласились 67,0% опрошенных.

В-третьих, в сознании государственных и муниципальных служащих доминируют сугубо прагматические ориентиры аппаратной

[1] Опрос проведен с 27 по 31 мая 2002 г. в 12 субъектах Федерации (в том числе Хабаровском крае) Социологическим центром РАГС по репрезентативной общероссийской выборке. Опрошено 1200 человек.

работы, что в целом соответствует требованиям служебной деятельности исполнительных органов власти. В чем конкретно выражается настрой кадров органов власти и муниципального управления в служебных делах?

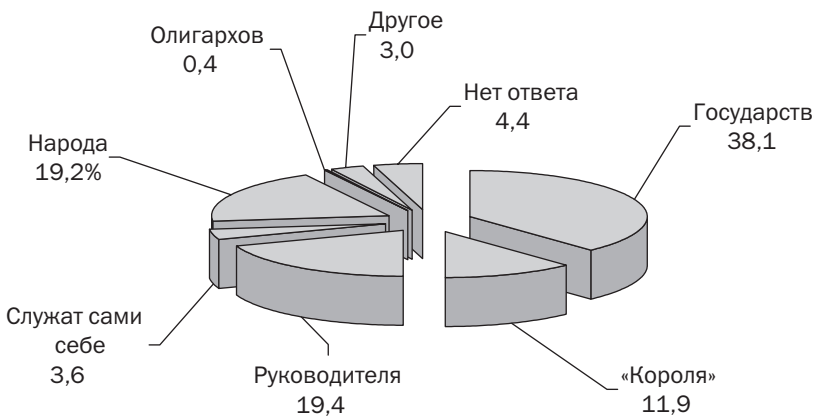
В социологическом опросе отчетливо выявилось, что эффективность служебной деятельности служащие усматривают в исполнении ими сугубо канцелярско-бюрократических процедур, которые они не связывают прямо и непосредственно с реализацией интересов государства и оказанием услуг населению.

По идее в современном обществе государственные служащие должны быть слугами государства, а не «короля» (руководителя органа власти). Чьими, по мнению служащих исполнительной власти края, «слугами» они являются в реальной жизни? Специфика этого вопроса заключается в том, что он как бы провоцирует респондента на выбор «правильного» варианта ответа. Но даже в этом случае распределение полученных ответов представляет интерес (см. диаграмму 2).

Диаграмма 2

Распределение мнений служащих о том, чьи интересы они защищают в своей профессиональной деятельности

(в % от числа опрошенных)



При условии искренности ответов (а в этом полной уверенности нет) опрошенные Хабаровского края разделились в оценках роли государственных служащих на три основные группы: первая – на чиновников, идентифицирующих себя со «слугами государства» (38,1%

опрошенных); вторая – со «слугами “короля”» и «слугами руководителей подразделений» (31,3%); третья – со «служением народу» (19,2%).

Такая ситуация далека от идеала, ведь профессиональное предназначение чиновника независимо от его должности и управленческих функций состоит, в конечном счете, в служении народу. В спектре доминирующих профессиональных установок чиновничества только каждым пятым служащим была отмечена установка на оказание государственных услуг населению, народу.

В свете идей реформирования государственной власти как условии эффективного государства уместно обратить внимание на то, что в настоящее время характер работы в органах исполнительной власти для большинства работников является синтезом достаточно высокого общественного статуса и аппаратного канцеляризма, обеспечивающим их самодостаточность. В определенной степени сложилась известная по прошлому ситуация превращения чиновников в своеобразные «винтики» разрозненных аппаратов и так называемые «команды» по обслуживанию руководителей региональных министерств.

Обозначенная ситуация представляет собой ярко выраженную форму административного отчуждения государственного аппарата от общества, которое накладывается на отчуждение населения от государства и исполнения гражданских обязанностей. Это чревато снижением эффективности государственного и муниципального управления.

Результаты опроса государственных и муниципальных служащих Хабаровского края показали закрытость аппарата исполнительной власти от общества, выраженного через выбор наиболее важных качеств служебного этикета. Так, только 7,5% опрошенных отметили «открытость» как наиболее важное качество государственного служащего (см. диаграмму 3).

В-четвертых, особенности государственной и муниципальной службы Хабаровского края, как и в целом России, проявляются в обесценивании норм профессиональной этики и правил служебной деятельности.

Результаты опроса государственных и муниципальных служащих наглядно демонстрируют низкую самооценку качеств служебного этикета, которые наиболее важны для исполнения государственной или муниципальной должности.

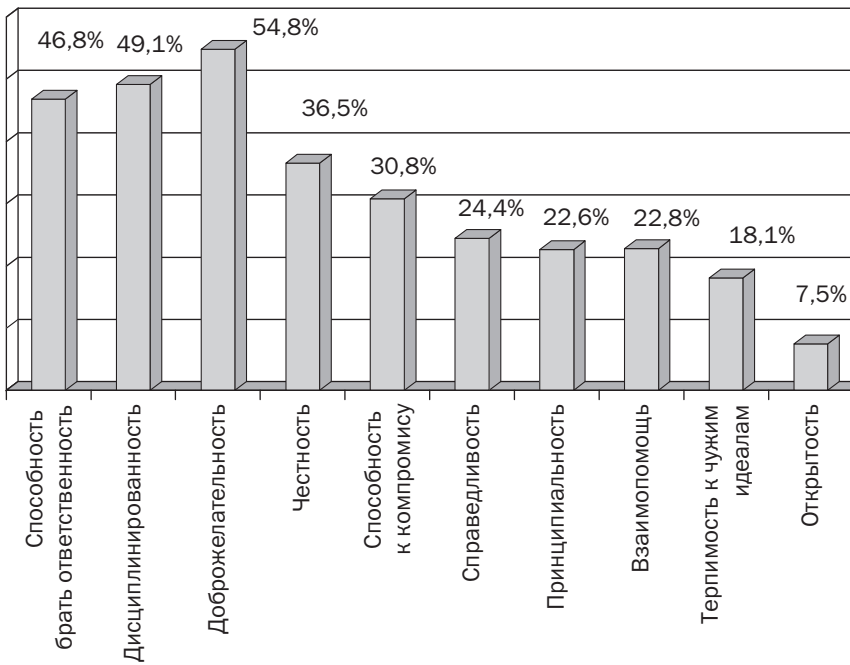
Наиболее проблематичным представляется то, что установки большинства опрошенных на добросовестное отношение к работе, исполнение обязанностей (73,0%) и профессионализм (75,1%) слабо корреспондируются с рядом других особо значимых для кадров

власти норм и правил профессиональной этики: забота о соблюдении прав граждан (37,5%), педантичное исполнение правовых норм (34,2%), умение учитывать интересы населения (42,7%). Как указывает большинство респондентов, главным требованием к их работе является быстрое и безапелляционное реагирование на бюрократические запросы, зачастую не связанное с логикой профессиональной деятельности.

Диаграмма 3

Качества служебного этикета, наиболее важные для работы государственных и муниципальных служащих

(в % от числа опрошенных)



Более половины государственных и муниципальных служащих Хабаровского края отметили, что их основной функцией, выполняемой в служебной деятельности, является подготовка отчетов и справочных материалов (64,4%). Кроме того, наиболее распространенными, по мнению опрошенных служащих, негативными качествами в среде государственной и муниципальной службы являют-

ся «бюрократизм, волокита» (52,1%) и «имитация бурной деятельности» (32,4%).

Следует также отметить, что существенных различий в оценках и установках государственных и муниципальных служащих исследованиями не выявлено. Это позволяет сделать вывод, что муниципальные служащие не осознают особенность и специфику своей деятельности и зачастую копируют формы и методы работы государственной бюрократии. Как следствие, это усиливает их отчужденность от населения муниципальных образований.

Таким образом, диагностика кадрового потенциала органов государственной власти и муниципального управления региона позволяет сделать ряд выводов.

1. Общим признаком коллективного сознания государственных и муниципальных служащих края является его противоречивость, отражающая диффузию основных и производных ценностей, расшатанность нравственных устоев, смещение представлений о значимом и незначимом, дозволенном и недозволенном. Как следствие, у служащих органов власти слабо выражены солидарность, управленческое взаимодействие и усилия для проведения реформ общества и административной реформы.

2. В сознании значительной части служащих доминируют стереотипы аппаратной и канцелярской направленности, низкий уровень имеют инновационный потенциал и стратегическое мышление. Исследованием зафиксировано малое число степеней свободы в выборе целей и средств осуществления служебной деятельности. Как следствие, суммарный уровень адаптации к изменениям внешней и внутренней среды у госслужащих и муниципальных работников, как правило, низкий.

3. Ядром кадрового потенциала являются его профессиональные ценности и мотивы, статусно-ролевые и личностные характеристики. Их сущность социальна по своему происхождению и по проявлениям в служебной деятельности. Однако предмет ее приложения в деятельности аппаратных работников – состояние жителей края (экономическое, социально-демографическое, психологическое, физическое) и защита их интересов – слабо осознаются как императив государственной и муниципальной службы.

4. Особое состояние чиновника как субъекта деятельности представлено его социальным интеллектом, способностью брать ответственность на себя, честностью, открытостью, терпимостью к другим жизненным идеалам, которые по результатам опроса оказались наименее ценными для работы во всех властных структурах. Но именно в них отражается интегративная сущность потенциала государственных и муниципальных служащих.

5. Личностно-профессиональное развитие служащих должно сосредотачиваться, главным образом, на развитии их способностей и профессионально важных качеств. Долговременным же фактором ценностных ориентаций кадров исполнительной власти служит защита интересов населения, в то время как защита собственно государственных интересов теряет свой профессиональный смысл и носит декларативный характер. Престиж работника органа исполнительной власти напрямую зависит от успехов по защите именно интересов населения.

Профессиональное обучение чиновников как фактор их служебной деятельности

Концепция реформирования государственной службы в качестве одной из приоритетных задач кадровой политики определяет совершенствование программ подготовки и профессионального развития государственных служащих как условия повышения эффективности служебной деятельности. Основная задача по достижению этой цели – соединить профессиональное обучение (в различных формах) с профессионально-должностными потребностями служащих, их служебным продвижением.

Поэтому исследование ставило задачу выявить ряд аспектов, связанных с этим направлением. Речь идет, прежде всего, о том, чтобы выявить, является ли профессиональное обучение служащих (подготовка, переподготовка и повышение квалификации) элементом кадровой политики правительства края; превратилось ли обучение в систему, адекватную потребностям развития экономики и социальной сферы Хабаровского края или оно «перемалывает» бюджетные средства?

Итоги опроса подтверждают, что в стране, равно как и в Дальневосточном регионе, сложилась система профессионального образования, ориентированная на удовлетворение образовательных потребностей органов государственной власти и муниципального управления.

По мнению большинства опрошенных (90,4% госслужащих и 84,6% муниципальных служащих), полученное ими профессиональное образование полностью или в основном соответствует квалификационным требованиям по замещаемой ими должности (см. табл. 3). Действительно, подавляющее большинство государственных служащих структурных подразделений правительства Хабаровского края (1212 человек, или 84%) имеют высшее профессиональное образование. Среди муниципальных служащих этот показатель несколько ниже – высшее образование имеют 3097 человек, или 64%.

Таблица 3

Соответствие полученного профессионального образования квалификационным требованиям по замещаемой должности

(в % от числа опрошенных)

Вариант ответа	Российская Федерация	Хабаровский край		
		Всего	Госслужащие	Муниципальные служащие
Полностью соответствует	54,0	45,4	51,8	41,9
В основном соответствует	38,3	41,3	38,6	42,7
Не вполне соответствует	5,4	10,0	7,1	11,5
Совсем не соответствует	1,3	1,8	1,0	2,2
Затруднились ответить	1,0	1,1	1,0	1,1

Для эффективного исполнения замещаемых должностей с учетом возрастающего усложнения функциональных задач, быстрого устаревания базовых знаний необходима дополнительная профессиональная подготовка по роду выполняемой работы. Осознание служащими этой потребности – путь к повышению профессионализма управленческой деятельности. Большинство опрошенных государственных служащих (84,3%) в той или иной мере нуждаются в дополнительной профессиональной подготовке (см. табл. 4).

Таблица 4

Необходимость дополнительной профессиональной подготовки по роду выполняемой работы

(в % от числа опрошенных)

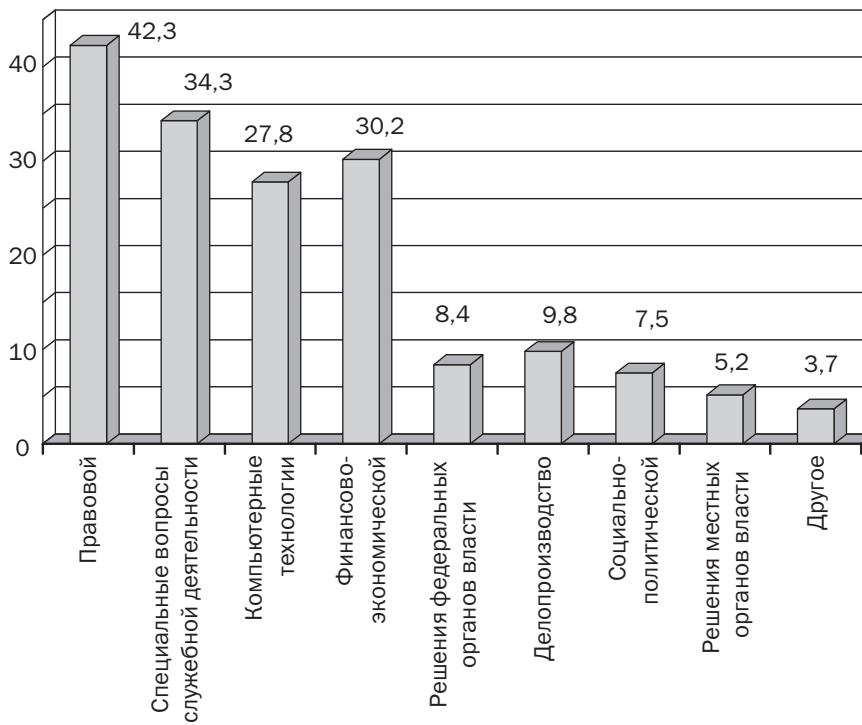
Вариант ответа	Российская Федерация	Хабаровский край		
		Всего	Госслужащие	Муниципальные служащие
Весьма необходима	17,8	19,0	12,7	22,5
В некоторой степени необходима	70,0	68,0	71,6	66,0
Нет	10,8	12,3	15,2	10,7
Затруднились ответить	1,4	0,5	-	0,8

Общеизвестна ведущая роль информации в государственном и муниципальном управлении. Ее недостаток ведет к снижению эффективности принимаемых решений. Какого рода информации сегодня недостает чиновникам? Среди предложенных вариантов наибольшее число опрошенных госслужащих (37,6%) отметили потребность в правовой информации (см. диаграмму 4). Причем муниципальные служащие острее, чем госслужащие, ощущают недостаток правовой информации (44,9%) и информации по компьютерным технологиям (33,2%). Каждый третий служащий в стране и крае, независимо от уровня власти, отметил недостаток информации по специальным вопросам служебной деятельности.

Диаграмма 4

Оценка государственными и муниципальными служащими недостающей информации для выполняемой работы

(в % от числа опрошенных)



Получить недостающую для работы информацию чиновник может по разным каналам. Одним из них является сформированная за последние годы новая система профессиональной переподготовки и повышения квалификации. Она представлена ведомственными образовательными учреждениями (ИПК, курсами) министерств и ведомств, системой РАГС при Президенте РФ и региональными академиями госслужбы, в данном случае Дальневосточной академией государственной службы, стажировками за рубежом и учебой по месту работы чиновников.

За последние годы механизм переподготовки и повышения квалификации государственных служащих в крае работает без существенных сбоев. За последние три года, по итогам опроса, более половины госслужащих края (55,6%) неоднократно или однажды проходили профессиональную переподготовку (повышение квалификации). Только в Институте переподготовки и повышения квалификации ДВАГС за последние три года прошли обучение 30% государственных служащих Хабаровского края. В то же время доля государственных и муниципальных служащих, не прошедших переподготовку (повышение квалификации) за последние три года, еще достаточно велика. Несколько хуже этот механизм работает с муниципальными служащими.

Так, в Институте переподготовки и повышения квалификации Дальневосточной академии государственной службы за период с 2001 по 2003 г. включительно прошли повышение квалификации 33% государственных и 18% муниципальных служащих края. Каждый год обучается 10–12% госслужащих и 6% муниципальных служащих от общего числа служащих. При этом только примерно каждый пятый опрошенный госслужащий и каждый шестой муниципальный служащий знает о своем времени повышения квалификации.

В организации профессионального обучения, прежде всего переподготовки и повышения квалификации служащих, важно соединить имеющиеся возможности сложившейся системы и предпочтений обучаемых. Третья часть госслужащих и пятая часть муниципальных служащих края реализуют свои образовательные потребности, главным образом, с отрывом от работы, в Институте повышения квалификации или на курсах, организованных их министерством (ведомством).

Профессиональное обучение в Дальневосточной академии государственной службы проходили 18,8% госслужащих (предпочтение – 22,3%) и 12,9% – «муниципалов» (предпочтение – 20,3%). РАГС при Президенте Российской Федерации и зарубежные стажировки как места профессионального обучения госслужащих края практически не используются в силу высоких затрат (транспортных,

командировочных, на обучение и т. д.). В то же время предпочтение профессиональному обучению в РАГС отдали каждый пятый опрошенный госслужащий и каждый десятый муниципальный служащий. Интерес к зарубежным стажировкам выразил каждый десятый опрошенный госслужащий.

Среди госслужащих, в отличие от муниципальных служащих, реже используется обучение по месту работы, хотя именно эта форма является наиболее предпочтительной у 31,5% первых и 40,3% вторых.

В выборе видов профессиональной переподготовки мнения опрошенных служащих всех уровней власти традиционные. Более половины предпочитают краткосрочные формы обучения по актуальным проблемам и половина поддерживает формы профессионального обучения в вузах. На третьем месте – профессиональное консультирование с использованием интернет-технологий (возможно, эти мнения в большей степени реакция на модную, чем реальную форму обучения в современной практике государственного и муниципального управления). Незначительную поддержку у служащих нашли дистанционные формы обучения и методики непрерывного самообразования.

Современная нормативная база предусматривает определенную периодичность обучения государственных служащих: раз в три года для руководителей и в пять лет для специалистов. Подобная периодичность удовлетворяет более половины служащих, однако около 40% ответивших оценили ее как «скорее недостаточную» и «недостаточную». Возможно, данные мнения можно объяснить интуитивным ощущением устаревания имеющихся знаний, желанием обмена опытом с коллегами на курсах и т. д. Вероятно также, что неудовлетворенность объясняется динамичностью законодательства и процессами реформирования. Основную часть среди неудовлетворенных такой периодичностью составляют служащие в возрасте до 39 лет и имеющие небольшой стаж работы в органах власти. Действительно, из числа принятых на государственную службу только 4% прошли обучение на курсах повышения квалификации в ИППК ДВАГС (2001–2002 гг.).

По оценкам респондентов наиболее приемлемой была бы периодичность профессионального обучения «не реже одного раза в два года» и «по мере изменений в системе государственного управления».

Из числа предложенных респондентам основных направлений совершенствования существующей системы профессиональной подготовки в качестве приоритетных были выделены следующие:

– усилить связь обучения с практикой деятельности (58,9%);

– глубже знакомить с современными управленческими технологиями (35,9%);

– ориентировать обучение на развитие аналитических навыков (31,7%);

– больше внимания уделять новым информационным технологиям (29,7%);

– улучшить учебно-методическую оснащенность обучения (21,0)% и техническую оснащенность процесса обучения (15,3)%.

Таким образом, служащими сделан акцент на **необходимость соединения теории и практики** в государственной и муниципальной службе с привлечением накопленного практического опыта. Обязательными условиями для укрепления связи теории обучения с практической деятельностью, по оценкам респондентов, могут выступить приглашение специалистов-практиков для ведения занятий, увеличение доли различных стажировок, практических занятий, деловых игр, проведение выездных занятий в органах власти и т. д.

Наиболее приемлемыми формами непрерывного профессионального образования каждый третий государственный служащий назвал систему «профильный вуз – послевузовское образование», а муниципальные служащие больше склоняются к ситуативному обучению по актуальным проблемам (см. табл. 5). Остальные формы обучения примерно в равной степени популярны среди служащих Хабаровского края. Очевидно, что ориентация на послевузовское образование – не столько получение очередного диплома, сколько понимание значимости специального управленческого образования в современных условиях.

Для государственных служащих, особенно руководящего звена, освоение зарубежного опыта организации и функционирования государственной службы является серьезной и важной задачей. На протяжении длительного времени в нашей стране недооценивался, а то и просто отрицалось значение опыта государственного управления в капиталистических странах. Сегодня ситуация изменилась. Российские власти «примеряют» различные модели построения системы государственной службы и местного самоуправления. Однако среди самих служащих уровень информированности об особенностях функционирования государственной службы достаточно низок. Только 4% государственных служащих и менее 2% муниципальных служащих знакомы с подобным опытом. Каждый третий служащий знаком в общих чертах и более 60% ответили, что мало знакомы или совсем не знакомы с зарубежным опытом функционирования государственной службы.

Таким образом, государственные служащие как непосредственные проводники перемен в системе недостаточно хорошо представляют, чем могут заключаться подобные нововведения. Несмотря на низкую информированность и отрывочные знания о зарубежном опыте половина служащих, принимавших участие в опросе, отметили, что опыт «в чем-то применим, в чем-то нет»

Таблица 5

Мнения о формах непрерывного профессионального образования, способствующих профессиональному развитию госслужащих

(в % от числа опрошенных)

Формы непрерывного образования	Российская Федерация	Хабаровский край		
		Всего	Госслужащие	Муниципальные служащие
Многоуровневая система подготовки госслужащих «школа – колледж – вуз – послевузовское образование»	22,5	18,9	14,7	21,5
Традиционная система «профильный вуз – послевузовское образование»	24,3	23,3	29,9	19,7
Профессиональное обучение по различным образовательным программам	23,3	21,0	21,3	20,8
Ситуативное обучение по актуальным проблемам реформирования системы госуправления (принятие новых законов, указов и т. д.)	19,3	23,7	20,8	25,2
Затруднились ответить	10,6	11,4	11,7	11,2

В современной ситуации потребность в информации о различных компьютерных технологиях испытывает практически каждый третий служащий, примерно такая же часть считает необходимым уделять больше внимания при обучении новым информационным технологиям, а профессиональное консультирование с использованием интернет-технологий является третьим по популярности направлением совершенствования системы образования служащих.

Однако в реальности в своей каждодневной деятельности подавляющее большинство служащих использует компьютерные технологии достаточно узко: в основном для подготовки документов и работы с различными базами данных. Уровень владения способами электронного документооборота остается невысоким. Не получили широкого распространения среди служащих, особенно муниципальных, использование таких технологий, как поиск информации в Интернете и использование электронной почты. Современный управленец отстает от общих тенденций развития информационных технологий, хотя доля служащих, не использующих вообще данные технологии, минимальная.

Таким образом, анализ кадрового потенциала государственной службы и муниципального управления региона позволяет сделать следующие выводы:

1) в профессиональном обучении региональных и муниципальных чиновников сформировалась определенная системность, но удовлетворение образовательных потребностей слабо увязано с их должностными профессиональным продвижением;

2) достаточно высокая потребность служащих в дополнительной профессиональной подготовке контрастирует со слабой восприимчивостью к новым информационными обучающим технологиям;

3) эффективность принимаемых решений обусловлена недостатком служебной информации (правовой, по специальным вопросам служебной деятельности, финансово-экономической, по компьютерным технологиям и др.);

4) выявлено противоречие между достаточно высоким уровнем прохождения профессиональной переподготовки (повышения квалификации) служащими и незнанием подавляющего большинства сроков прохождения очередной переподготовки;

5) содержание профессиональной переподготовки служащих слабо отражает единство теории и практики, накопленный опыт управления в новых условиях;

6) на эффективность работы органов власти влияет недостаточная техническая оснащенность управленческого процесса (особенно в органах муниципального управления).

Результаты исследования кадрового потенциала региональных и муниципальных органов власти позволяют дать следующие рекомендации.

Система мотивации кадров государственной и муниципальной службы должна быть ориентирована на достижение социальных, экономических, психологических эффектов в изменении состояния населения (прежде всего повышении уровня качества жизни, обеспечении занятости, снижении бедности), а не внутриаппаратное удовлетворение работой.

Формирование общей идеологии у государственных и муниципальных служащих выступает как императив времени и должно быть включено в аттестацию и оценку их деятельности как составляющий элемент. Для преодоления имитации бурной деятельности и других негативных элементов в деятельности госслужащих необходимо разработать и ввести систему оценки деятельности по результатам, вкладу в общую деятельность.

Ввести в практику регулярную оценку государственных и муниципальных служащих по шкале нравственно-этических и профессиональных эталонов служебной деятельности, устранить страх перед

вышестоящим начальником реальной ответственностью перед законом.

Своеобразным «ситом» для «случайных» людей, использующих служебное положение в корыстных целях, может стать система отбора кадров на госслужбу с привлечением независимых специалистов, что позволит снизить личностную зависимость служащего от начальника, повысит его профессиональную значимость.

Профессиональной обучение государственных и муниципальных служащих важно связать с конечными результатами служебной деятельности, с карьерой. Необходимо ориентировать на индивидуальные технологии обучения, а также внедрение научных методов в разработку и принятие управленческих решений в деятельности служащего.

Следует переосмыслить роль и место региональной академии государственной службы в профессионализации чиновников края, в подготовке жизнеспособного кадрового резерва.

В современных условиях особенно важным становится преодоление разрыва между властью и населением, что может быть достигнуто расширением конкретной практической работы с населением, включением чиновников в различные общественные организации для формирования гражданского общества.