

На правах рукописи

Мамонтова Виктория Фатхулловна

**Формирование профессионального потенциала
муниципальных служащих в современной России**

Специальность 22.00.04 – социальная структура,
социальные институты и процессы

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

Научный руководитель
д. истор. н., профессор
Носова Н.П.

Тюмень – 2005

Работа выполнена на кафедре социологии и социального управления Тюменского государственного университета.

Научный руководитель: доктор исторических наук,
профессор Носова Наталья Петровна

Официальные оппоненты: доктор социологических наук,
профессор Шаталова Нина Ивановна

кандидат социологических наук
Щербаков Геннадий Александрович

Ведущая организация: Уральская академия государственной службы

Защита диссертации состоится «24» июня 2005 года в 9 часов на заседании диссертационного совета Д 212.274.05 в Тюменском государственном университете по адресу 625003 г. Тюмень, ул. Семакова, д. 10

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Тюменского государственного университета.

Автореферат разослан «23» мая 2005 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат философских наук,
доцент

Л.П. Гербер

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В последние десятилетия в России происходят коренные преобразования во всех сферах жизни, продолжается поиск оптимальной модели развития общества и государства. В период административной реформы, реформирования местного самоуправления в России неизбежно усиливается внимание к такому важнейшему социальному институту, как муниципальная служба. Муниципальная служба в современной России находится на стадии становления, поиска и апробирования новых форм и методов ее организации. Функционирование муниципальной службы напрямую зависит от ее кадровой составляющей – муниципальных служащих. В этой связи необходим анализ новой социально-профессиональной группы муниципальных служащих, определение места данной группы в социальной структуре общества.

Трансформация современного российского общества, включающая в себя смену парадигмы развития современного общества, изменения в социальной структуре общества, в современной системе мотивации и ценностей в обществе отражается на состоянии профессионального потенциала общества, в целом, и отдельных профессиональных групп, в частности. В социально-политической сфере трансформационные изменения отражаются, прежде всего, на тех, кто становится частью этих изменений, претворяя в жизнь реформы на местах, обеспечивая жизнедеятельность местного сообщества – муниципальных служащих. Поэтому анализ формирования профессионального потенциала муниципальных служащих в современной России представляет собой новую исследовательскую задачу, имеющую и прикладное значение.

От динамики профессионального потенциала муниципальных чиновников зависит эффективное функционирование органов местного самоуправления, реальные результаты социально-экономического реформирования в России. Согласно различным исследованиям падает уровень профессионализма муниципальных служащих, престиж муниципальной службы, деформируется мотивация труда. Это способствует разрастанию таких негативных явлений, как коррупция, непрофессионализм, безынициативность. Формирование профессионально подготовленной и динамично развивающейся социально-профессиональной группы муниципальных чиновников становится, в конечном счете, одним из решающих условий повышения кредита доверия населения к власти.

Следует особо отметить, что применительно к анализу социально-профессиональных групп проблема формирования профессионального потенциала муниципальных чиновников, рассматриваемая через призму стратификации современного российского общества, представляет самостоятельную исследовательскую проблему.

Состояние научных исследований и степень разработанности темы.

В теоретической разработке темы исследования диссертант опирался на труды М. Вебера, Э. Дюркгейма, П.А. Сорокина, Т. Парсонса, П. Штомпки, К. Дэвиса и У. Мура, К. Эдера, П. Бурдьё.

Диссертационная работа выстроена на основе теории социальной стратификации и социологии профессии, которые, несмотря на ярко выраженную специфику, являются взаимодополняющими. Отметим труды тех авторов, чьи исследования профессиональных групп в контексте макросоциологических стратификационных исследований послужили основой для диссертационной работы (В.В. Радаев, О.И. Шкаратан, З.Т. Голенкова, Т.И. Заславская, Игитханян Е.Д., М.Н. Руткевич, В.Ф. Анурин, Л.А. Беляева).

В научной литературе исследование профессионального потенциала встречается не часто. Социологи рассматривают отдельные вопросы данной проблемы: выбор профессии, жизненные планы молодежи, профессиональная культура, вопросы занятости, предпринимательства и предприимчивости (Ю.Р. Вишневский, Г.Е. Зборовский, Л.Н. Коган, В.А. Мансуров, А.В. Меренков, И.М. Модель, Б.С. Модель, Хохряков Б.С. и др.). Анализируются гендерные отношения, мотивация труда, ценностные ориентации работника, адаптация, связи профессии и образования (Е.С. Баразгова, О.И. Шкаратан, М.А. Слюсорянский, Г.Б. Кораблева и др.).

Как показывает анализ отечественной и зарубежной литературы, проблеме становления российской государственности и муниципального самоуправления, государственной и муниципальной службы уделяется достаточное внимание. В этих направлениях работают Г.В. Атаманчук, Т.Ю. Базаров, Г.П. Зинченко, В.А. Мальцев, А.В. Оболонский, Е.В. Охотский, В.Э. Бойков, Ж.Т. Тощенко, В.Е. Гимпельсон, В.С. Магун и многие др. В работах В.Г. Игнатова, В.И. Лукьяненко, В.П. Мельникова, В.А. Сулемова, А.А. Деркача нашли отражение проблемы современной кадровой политики, профессионализма государственных и муниципальных служащих.

В рамках исследования большое значение имели работы, посвященные проблематике профессионализации государственной и муниципальной службы, социального статуса служащих, социальных ориентаций российского чиновника. Среди них такие авторы как Турчинов А.И., Наумов С.Ю., Масленникова Е.В., Марченко О.И., Зерчанинова Т.Е., Бойков В.Э., Попов В.Г. и др.

Проблема исследования. Необходимо отметить, что сама тема потенциала профессиональных групп начала рассматриваться в социологии не так давно. В связи с этим большинство работ посвящено изучению трудового потенциала организации как экономической категории, в рамках которого выделяется профессионально-квалификационный потенциал. Исследования в сфере государственной и муниципальной службы посвящены вопросам кадрового потенциала органов государственной и муниципальной власти, где, как правило, раскрываются только количественные его характеристики, без особой теоретической привязки.

Соответственно, ощущается определенный дефицит конкретных социологических исследований, которые определяли бы понятие «профессионального потенциала», а также его индикаторы и социальные факторы, влияющие на формирование профессионального потенциала муниципальных служащих.

Проблема исследования заключается также в том, что процесс формирования профессионального потенциала муниципальных чиновников как достаточно многослойное явление невозможно оценить однозначно. С одной стороны, общепринятым является мнение о низком профессиональном и нравственно-этическом уровне российских чиновников. С другой стороны, становление данной социально-профессиональной группы и формирование ее профессионального потенциала отражает общие тенденции развития института муниципальной службы в России и человеческого потенциала общества, в целом.

Цель и задачи исследования. Целью диссертационного исследования является анализ процесса формирования профессионального потенциала муниципальных служащих в современной России, определение его структуры, динамики и социальных факторов, влияющих на его развитие.

Для достижения цели исследования предполагается последовательное решение следующих задач:

- выделить основные теоретико-методологические подходы к изучению новой социально-профессиональной группы муниципальных служащих, определить место муниципальных чиновников в современной структуре российского общества;

- провести социологический анализ понятий: человеческий потенциал, потенциал личности, трудовой и кадровый потенциал, раскрывающих предмет исследования, разработать основные индикаторы профессионального потенциала муниципальных служащих.

- проанализировать особенности профессиональной деятельности муниципальных служащих на основе профессиографического подхода;

- выявить основные социальные факторы формирования и развития профессионального потенциала муниципальных служащих;

- определить динамику профессионального потенциала муниципальных чиновников посредством анализа индикаторов, разработанных в ходе конкретного социологического исследования в городе Тюмени;

- разработать модель развития профессионального потенциала муниципальных служащих в условиях трансформации российского общества.

Объект и предмет исследования. Объектом исследования являются муниципальные служащие как особая социально-профессиональная группа, занимающая одну из значимых позиций в социальной структуре общества.

Предмет исследования представляет собой процесс формирования профессионального потенциала муниципальных служащих с учетом влияющих на него социальных факторов и динамики развития.

Гипотезы. В рамках настоящего диссертационного исследования осуществлялась проверка и/или опровержение следующих гипотез:

1. Исходя из того, что в соответствии с критериями социальной стратификации муниципальных служащих можно отнести к определенной группе, было выдвинуто предположение, что такой подход позволит определить особенности формирования профессионального потенциала муниципальных служащих.

2. Если муниципальные служащие как социально-профессиональная группа несут в себе особенности современного общества, то динамика профессионального потенциала отражает влияние таких факторов, как состояние и развитие человеческого потенциала, тенденции развития института муниципальной службы и др.

3. Оценивая становление муниципальной службы и социально-профессиональной группы муниципальных служащих, было выдвинуто предположение, что процесс формирования профессионального потенциала муниципальных служащих носит как регрессивный характер, так и прогрессивный, включающий в себя меритократические процедуры.

Методы исследования. В диссертации использованы общенаучные методы теоретико-прикладного исследования, в том числе сравнительный анализ, метод дедукции и индукции, анализ конкретных ситуаций; методика системного подхода, структурно-функциональный метод. Для сбора социологической информации использовался метод анкетного опроса, который был дополнен качественным методом анализа исследований других авторов по данной проблематике.

В настоящей работе использованы статистические материалы, законодательные акты, научные публикации.

Эмпирическая база исследования. Эмпирическую базу исследования сформировали результаты социологического опроса по теме «Профессиональный потенциал муниципальных служащих города Тюмени», проведенного автором. Исследование проводилось в декабре 2004 года - январе 2005 года в городе Тюмени. Всего было опрошено методом основного массива 549 человек. Генеральная совокупность составляет 810 человек. Информационной базой диссертационной работы послужили также результаты наблюдения и анализа документов.

Научная новизна диссертационного исследования.

1. Уточнено место муниципальных служащих в структуре современного общества как новой социально-профессиональной группы, выявлены особенности профессиональной деятельности муниципальных служащих в современной России, где на первое место выходят такие факторы, как управленческий и инновационный характер труда в решении вопросов жизнедеятельности местного сообщества.
2. Определено, что муниципальная служба как профессия представляет собой род деятельности, который определяется разделением труда в сфере

- муниципального управления, обособлением определенной группы трудовых отношений их управленческим содержанием, собственной системой знаний.
3. Определены социальные факторы воздействия на формирование профессионального потенциала муниципальных служащих, среди них состояние и динамика развития человеческого потенциала, профессиональный престиж, тенденции развития института муниципальной службы, социальная практика отбора на муниципальную службу.
 4. Уточнено понятие профессионального потенциала муниципальных служащих, его структура. Выявлены индикаторы (базовые и специальные), которые позволяют определить состояние и динамику профессионального потенциала муниципальных служащих.
 5. Определены особенности процесса формирования и развития профессионального потенциала муниципальных служащих в современной России, включающие в себя как позитивные тенденции – рост образовательного, творческого потенциала, ориентация на социальный эффект труда, повышение значимости нравственных характеристик муниципальных служащих; так и негативные тенденции, связанные с низкими показателями профессионального развития, мотивации к профессиональной деятельности, низкой степенью удовлетворенности трудом.
 6. Предложена модель развития профессионального потенциала муниципальных служащих в условиях трансформации российского общества.

Положения, выносимые на защиту.

1. Муниципальные служащие представляют собой новую социально-профессиональную группу. Деятельность муниципальных служащих имеет ярко выраженную специфику по сравнению с другими профессиональными группами. Социально-профессиональная группа муниципальных служащих занимает особое место в социальной структуре общества – место организаторов жизнедеятельности местного сообщества, а основным средством реализации задач и функций и является муниципальная служба. Главная особенность профессиональной деятельности муниципальных служащих в том, что она носит управленческо – коммуникативный и инновационный характер.

2. Выявлено, что профессиональный потенциал необходимо определять как совокупную характеристику (способность) профессиональной группы активно вступать во внутренние и внешние взаимодействия в сфере профессиональной деятельности; возможность и способность группы профессионально выполнять свою трудовую функцию. Для характеристики профессионального потенциала группы важен профессиональный престиж как субъективный показатель отношения людей к данному виду занятия. Профессиональный престиж как субъективный показатель выражает оценку статуса общественным мнением. В этом смысле характеристика понятий «кадровый потенциал», «трудовой потенциал» не являются достаточными,

поэтому мы считаем необходимым для целей настоящего исследования использовать понятие «профессиональный потенциал».

3. Доказано, что формирование профессионального потенциала муниципальных служащих в современной России отмечается позитивными изменениями, среди них: повышение уровня образовательного потенциала, в т.ч. широкий прикладной потенциал; увеличение опыта работы, управленческой деятельности у руководителей муниципальной службы; высокая степень реализации творческого потенциала на работе. Характеристика такого индикатора как мотивация, говорит об ориентации муниципальных служащих не только на содержательные аспекты труда, но и на социальный эффект труда. Повышение по службе муниципальные чиновники связывают не только с увеличением оклада, но и с переходом на более ответственную работу.

6. Доказано, что процесс формирования профессионального потенциала муниципальных служащих в России характеризуется и рядом индикаторов низкого уровня, имеющих регрессивный характер. Среди них: тенденция уменьшения численности муниципальных служащих, находящихся на пике реализации своего профессионального потенциала, и увеличения численности муниципальных служащих предпенсионного возраста. Муниципальные служащие отмечают образовательную потребность в области теории управления, гражданского законодательства и финансового менеджмента, это ключевые знания и навыки, которыми должен обладать чиновник для реализации своих полномочий.

Отрицательными тенденциями в процессе формирования профессионального потенциала муниципальных служащих является также неудовлетворенность в своей профессиональной деятельности, вызываемая частыми структурными реорганизациями, низким уровнем заработной платы.

7. Определено, что модель развития профессионального потенциала должна быть ориентированна на профессиональную адаптацию муниципальных служащих, повышение престижа профессиональной деятельности этой группы чиновников, организацию профессионального развития муниципальных служащих посредством опережающего обучения с учетом образовательных потребностей. Кроме того, является необходимым выработка и реализация мероприятий по снижению напряженности в профессиональных группах муниципальных служащих с учетом их демографических особенностей; разработка программ повышения квалификации с гибкими формами обучения (семинары по обмену опытом, стажировка, доступ к специальной литературе и т.д.); разъяснение значения и роли демократического контроля со стороны населения за деятельностью муниципальных служащих (учет общественного мнения, средства массовой информации и т.д.); проведение мероприятий по повышению уровня мотивации труда муниципальных служащих.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Изложенные в диссертации теоретические положения, выводы и практические рекомендации могут быть использованы:

- в научно-исследовательской деятельности при дальнейшем изучении социально-профессиональной группы муниципальных служащих в структуре современного общества, проблемы потенциальных способностей и возможностей чиновников;

- в разработке гибких образовательных технологий для муниципальных чиновников с целью их профессионального развития;

- при подготовке учебных спецкурсов, издании учебных пособий, учебно-методических комплексов по курсам: социология профессии, социология государственной и муниципальной службы, государственное и муниципальное управление.

Апробация исследования. Основные выводы и положения диссертации обсуждались на всероссийских и региональных научно-практических конференциях: «Социология в российской провинции: тенденции и перспективы развития» (Екатеринбург, 2003), «XIV Уральские социологические чтения» (Тюмень, 2003), «Управление социальными процессами в регионе» (Екатеринбург, 2003), «Социально-экономическое развитие России», (Тюмень, 2004), «Модель специалиста XXI века в контексте модернизации высшего образования» (Туапсе, 2004); «Современное общество: вопросы теории, методологии, методы социальных исследований» (Пермь, 2004).

Диссертант являлся исполнителем по гранту Министерства образования Российской Федерации по результатам конкурса 2003года – работа «Профессиональная культура муниципальных служащих в условиях трансформации российского общества», шифр работы А-03-1.3-68;

Теоретические положения и выводы настоящей диссертационной работы апробированы в научных публикациях по теме исследования.

Структура работы: Диссертация состоит из введения, двух глав, пяти параграфов, заключения, списка литературы и источников, включающего 187 наименований, и приложений. Основное содержание изложено на 133 страницах.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении дано обоснование актуальности темы исследования, приводятся теоретические и методологические основания работы, формулируются цель, задачи, предмет и объект исследования, раскрываются научная новизна и практическая значимость диссертации.

В первой главе «Муниципальные служащие в структуре современного российского общества» рассматривается становление института муниципальной службы и формирование социально-профессиональной группы муниципальных служащих с точки зрения теории стратификации, анализируются особенности профессиональной деятельности муниципальных служащих в условиях трансформации российского общества.

В условиях общественных преобразований изменились функции муниципальной службы, содержание деятельности чиновников. Если номенклатура советского периода представляла собой "сословие управляющих

государственной собственностью" с почти неограниченным объемом власти и привилегий, то сегодня муниципальные служащие становятся скорее управленцами - координаторами социальных программ.

Муниципальная служба современного российского общества находится на этапе становления, продолжается поиск ее оптимальной модели. Как социальная категория – муниципальная служба, являясь важным социальным институтом общества, обеспечивает гармонию в отношениях между различными составляющими социума. Прежде всего, между органами власти и гражданским обществом. Муниципальная служба как социальный институт представляет собой свойственную только ей сферу профессиональной деятельности, которая по содержанию, формам и методам направлена на обеспечение исполнения полномочий органов местного самоуправления. Как общественное явление муниципальная служба представляет собой нечто большее, чем деятельность муниципальных служащих и органов местного самоуправления: это своеобразная форма отражения общественных связей и отношений, показатель степени гуманности, человечности, существующих в обществе порядков. Модели и принципы муниципальной службы, установленные в 1995 году Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», не подтвердили своей действенности, новые только создаются: при изменении правовой основы закрепляются определенные социальные нормы, правила, которые направляют деятельность и поведение муниципальных служащих, складываются соответствующие служебные отношения, система санкций.

Муниципальные служащие представляют собой новую социально-профессиональную группу, что связано со спецификой их деятельности. Социально-профессиональный статус муниципального служащего - это его социальные позиции, т. е. занимаемое служащим положение в социально - профессиональной структуре с учетом его профессиональной компетентности, наличием должного уровня профессиональной культуры, связанное с выполнением должностных обязанностей и соответствующей гарантией. Определяя место муниципальных служащих в социальной структуре общества, их называют «работниками административных органов» (Голенкова З.Т.), «руководящими работниками муниципальных организаций» (Анурин В.Ф.).

Социально-профессиональная группа муниципальных служащих характеризуется правами и обязанностями муниципального служащего; ограничениями и гарантиями (денежное содержание, отпуск, медицинское обслуживание, пенсионное обеспечение, защита от неправомерных действий в связи с исполнением ими должностных обязанностей и т.д.). Нормы об ограничениях, связанных с осуществлением полномочий муниципальных служащих, являются важнейшими из всех норм, регулирующих муниципальную службу. Целью этих ограничений является обеспечение при осуществлении муниципальными служащими полномочий их независимости от органов государственной власти, других органов и должностных лиц местного самоуправления, от влияния собственных корыстных интересов. Кроме того,

муниципальные служащие обладают особыми условиями прохождения муниципальной службы (отбор, перемещение, повышение квалификации, аттестация и т.д.), а также особой профессиональной ответственностью.

Профессиональная деятельность – муниципальная служба - имеет ярко выраженную специфику по сравнению с другими видами профессиональной деятельности. Она – управленческо-коммуникативная, нормативная и публичная.

Основное содержание ее включает информационно-аналитическую, планирующую, регулирующую, руководящую, исполнительскую, координирующую, контрольно-учетную, консультационную, представительскую сторону труда. В условиях трансформации российского общества особенное место, по-нашему мнению, занимает инновационный характер труда муниципальных служащих.

Инновационный характер профессиональной деятельности муниципальных служащих вызывается сущностью профессионализма как высшего уровня знаний, умений и навыков, которые обеспечивают качественно новый уровень решения управленческих задач. Инновационный характер профессиональной деятельности муниципальных служащих включает в себя и развитие творческой инициативы, обучаемость, мотивацию к профессиональному саморазвитию.

В ходе исследования в структуре профессиональной деятельности муниципальных служащих нами были выделены 6 основных сфер: финансово-экономическая, социальная, сфера муниципальной собственности, городского хозяйства, безопасности, организационно-административная сфера. Такое деление лежит в основе внутренней социальной дифференцированности муниципальных служащих в зависимости от сферы профессиональной деятельности. Такая дифференциация муниципальных служащих должна являться основой при формировании модели развития профессионального потенциала муниципальных чиновников.

Для профессиональной деятельности муниципальных служащих характерны социальные процессы кооперации (согласования действий в достижении общих целей, взаимопонимании, установлении правил сотрудничества при реализации функции муниципалитета), конкуренции (за должности муниципальной службы, знания, власть, влияние), приспособления (принятие норм, ценностей, адаптации к новым должностям, освоением новаций, формирование новых типов поведения служащих), ассимиляции (общая идентификация работников как муниципальных служащих, работающих в органах местного самоуправления).

Изменения, происходящие в современном обществе, приводят к возникновению новых социальных институтов и социальных групп. Становление и развитие местного самоуправления и муниципальной службы как социального института привело к появлению новой социально-профессиональной группы муниципальных служащих. С принятием Федерального закона № 131-ФЗ от 16.08.2003 начался новый этап реформирования местного самоуправления, в связи с этим меняются и

требования к муниципальным чиновникам. Муниципальные служащие как исполнители не просто управленческих функций, но муниципальных функций, занимают особое место в социальной структуре общества – место организаторов жизнедеятельности местного сообщества, а основным средством реализации ими своих задач и функций и является муниципальная служба.

Во второй главе диссертации – «Динамика профессионального потенциала муниципальных служащих (на примере города Тюмени)» - раскрываются социальные факторы воздействия на формирование профессионального потенциала муниципальных служащих, анализ понятия и структуры профессионального потенциала, определение модели его развития.

Динамика профессионального потенциала муниципальных служащих позволяет судить о том, носят ли осуществляемые структурные преобразования и реформы в обществе прогрессивный характер или, напротив, ведут к деградации.

Однако, при изучении профессионального потенциала муниципальных служащих возникает масса трудностей, которые связаны не только с недостатком информации, вызванной в т.ч. ее сокрытием, но и с расхождением трактовок содержания самого понятия.

Состояние человеческого потенциала, по нашему мнению, является исходной фундаментальной социальной основой для характеристики профессионального потенциала общества. Особенности процесса трансформации в России является его высокая активность, различная скорость протекания и глубина изменений в отдельных сферах общества. Другая особенность трансформирующегося общества заключается в том, что в нем присутствуют элементы как "старой", так и "новой", а также собственно "переходной" социетальной системы.

Под человеческим потенциалом имеется в виду целостная социетальная характеристика, отражающая важнейший фактор жизнеспособности общества, — его готовность и способность к саморазвитию, к активному ответу на многочисленные вызовы современности. Человеческий потенциал неразрывно связан с деятельностью, которая, с одной стороны, лежит в основе его формирования, а с другой — служит формой его реализации.

Профессиональный потенциал рассматривается в научной литературе как совокупность профессиональных и нравственно-личностных возможностей человека, необходимых и достаточных для эффективной работы по той или иной профессии. Профессиональный потенциал в данной работе рассматривается как совокупная характеристика (способность) профессиональной группы активно вступать во внутренние и внешние взаимодействия в сфере профессиональной деятельности; возможность и способность группы профессионально выполнять свою трудовую функцию.

Необходимость ввода понятия «профессиональный потенциал» вызвана важностью для данного исследования характеристики именно профессиональных способностей данной группы, а также профессионального престижа как показателя отношения людей к данному

виду занятий. Таким образом, профессиональный потенциал муниципальных служащих, по мнению автора, представляет собой интегрированное социологическое понятие, обозначающее готовность и способность муниципальных служащих к профессиональному управленческому труду с целью решения вопросов жизнедеятельности местного сообщества.

Как было сказано выше, иными факторами, влияющие на формирование и развитие профессионального потенциала, являются престиж профессиональной деятельности муниципальных чиновников, общественная репутация профессии муниципальных служащих. Муниципальная служба воспринимается как профессия, дающая значительные привилегии и материальные блага, однако, она закрыта для «простых смертных». Профессиональная деятельность муниципальных служащих отличается тем, что положительные ее результаты, как правило, воспринимаются «как должное», и в основном, не замечаются. Отрицательные же результаты и недочеты являются важным фактором неприязненного отношения к муниципальным чиновникам, критике их профессиональной деятельности.

Проблемы, выявленные в процессе институционализации муниципальной службы, проанализированная социальная практика отбора на муниципальную службу, по нашему мнению, в значительной степени повлияли на формирование индикаторов низкого уровня профессионального потенциала муниципальных служащих. Смена целей и приоритетов профессиональной деятельности муниципальных служащих, форм, методов и принципов в муниципальном управлении обращают внимание на необходимость «выращивания» своих муниципальных служащих.

В условиях реформирования местного самоуправления и административной реформы в России на одно из первых мест в системе неотложных мер выдвигают активизацию «человеческого фактора», наращивание и эффективное использование профессионального потенциала муниципальных служащих.

Для характеристики формирования профессионального потенциала муниципальных служащих в современной России необходимо выяснить его составные компоненты – индикаторы, позволяющие определить систему связей предмета исследования с внешними и внутренними факторами, отражающие сущность и содержание понятия. В ходе исследования нам не удалось обнаружить однозначный подход к составным компонентам профессионального потенциала. Реформирование системы местного самоуправления в России требует, по нашему мнению, не только новых знаний и навыков от муниципальных чиновников, но и высокой профессиональной культуры, уровня ответственности муниципальных служащих. Таким образом, мы выделяем следующие индикаторы профессионального потенциала муниципальных служащих:

* базовые, включающие в себя характеристику профессионального потенциала муниципальных служащих с точки зрения их численности, структуры должностей, половозрастных характеристик, семейного положения, профессионального стажа, уровня и специализации профессионального образования;

* специальные, отражающие специфику профессиональной деятельности муниципальной службы, среди них: профессионально важные знания, умения, навыки, деловые качества; профессиональное обучение и профессиональное развитие; творческий потенциал; мотивация к профессиональной деятельности; уровень удовлетворенности трудом; нравственно - этические характеристики.

В результате проведенного нами эмпирического исследования профессионального потенциала муниципальных служащих города Тюмени была выявлена следующая его динамика.

Процесс изменения профессионального потенциала муниципальных служащих в современной России отмечается прогрессивными изменениями, среди них: повышение уровня образовательного потенциала, в т.ч. широкий прикладной потенциал. Если в 2000 году высшее образование имели 68% муниципальных служащих, то в 2005 году этот показатель составил 85% от общего числа муниципальных служащих. 85% муниципальных служащих склонялись к мысли о соответствии полученного ими образования выполняемой работе. Увеличивается количество служащих, имеющих два высших образования и ученую степень (табл. 1).

Таблица 1

Муниципальные служащие города Тюмени, имеющие второе высшее образование и ученую степень, в % от общего числа служащих, на 01.01.каждого года

	2000год	2001год	2002год	2003год	2004год	2005год
Второе высшее образование	7	8	8,3	10,3	9,8	11,5
Ученая степень	0,9	0,8	1	1,1	1,4	1,4

Наблюдается тенденция увеличение опыта работы, опыта управленческой деятельности у руководителей муниципальной службы (более половины руководителей муниципальной службы имели опыт руководящей работы до поступления на службу). Индикатор творчества также высок - 72% муниципальных служащих заявили о реализации своего творческого потенциала на работе.

Характеристика индикатора мотивации говорит об ориентации муниципальных служащих не только на содержательные аспекты труда, но и на социальный эффект труда. Основной причиной выбора муниципальной службы как профессиональной деятельности для муниципальных служащих города Тюмени является возможность реализовать свои знания, опыт и способности

(71%). Кроме того, среди основных причин указана «возможность сделать что-то полезное для города, людей» (56%). Возможность общаться с людьми также является одной из важных сторон профессиональной деятельности муниципальных чиновников (37%).

Повышение по службе муниципальные чиновники связывают не только с увеличением оклада, но и с переходом на более ответственную работу. При этом для служащих административно-организационной сферы одним из стимулов профессиональной деятельности, в отличие от всех остальных сфер, является благоприятная атмосфера в коллективе.

В ходе исследования установлено, что честность и порядочность являются одним из значимых личностных качеств для муниципальных чиновников. Кроме того, большинство служащих администрации города Тюмени указали на высокий уровень своей профессиональной ответственности, что, несомненно, свидетельствует о высоких нравственно – этических характеристиках служащих.

Однако, процесс формирования профессионального потенциала муниципальных служащих в России характеризуется и рядом индикаторов низкого уровня, имеющих регрессивный характер.

Продолжает сохраняться тенденция уменьшения численности муниципальных служащих, находящихся на пике реализации своего профессионального потенциала, и увеличения численности муниципальных служащих предпенсионного возраста.

За последнее время наблюдается увеличение численности руководителей всех уровней в администрации города. Нижняя управленческая ступень (младшая группа должностей) по численности меньше, чем старшая группа, и имеет тенденцию на уменьшение, что нецелесообразно с точки зрения управленческой структуры. Доля муниципальных служащих, разведенных, а также незамужних/холостых имеет тенденцию на увеличение. Высока доля руководителей в возрасте 50 лет и старше, имеющих большой стаж работы, что требует внимания к вопросам подготовки резерва муниципальных служащих.

Заслуживает пристального внимания тот факт, что муниципальные служащие в ходе исследования отмечали нехватку знаний в области теории управления; гражданского законодательства и финансового менеджмента, а это ключевые знания и навыки, которыми должен обладать чиновник для реализации своих полномочий. Неудивительно, что основными образовательными потребностями чиновников городской администрации Тюмени стали такие учебные курсы как право и теория управления. Только 4% всех муниципальных служащих имеют высшее образование по специальности «государственное и муниципальное управление».

Характеризуя отношение руководства к профессиональному развитию муниципальных служащих, большинство опрошенных дали нейтральную либо негативную оценку: «особого внимания на профессиональное развитие служащих не обращается» (48%), «в профессиональном развитии своих

служащих руководство не заинтересовано» (13%), что подтверждается и статистическими данными (табл.2).

Таблица 2.

Муниципальные служащие города Тюмени, принимавшие участие в семинарах, курсах повышения квалификации, в % от общей численности служащих на 01.01. каждого года

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
% от общей численности	22	21	6	11	23	13

Среди мер, способствующих повышению ответственности в сфере муниципальной службы, чиновники администрации отмечают, прежде всего, повышение профессиональной управленческой квалификации (55%), роль населения как субъекта контроля не достаточно оценена («усиление контроля со стороны населения» - 5%).

Наибольшую неудовлетворенность в своей профессиональной деятельности у муниципальных служащих вызывают частые структурные реорганизации. Это, в свою очередь, не вызывает чувство уверенности в завтрашнем дне. Таким образом, муниципальные служащие зачастую не видят перспективы развития своей профессиональной деятельности, ожидая смены должности, сферы деятельности либо увольнения.

По мнению муниципальных служащих, низкий уровень заработной платы также является одной из основных непривлекательных сторон муниципальной службы. Разница в оплате труда между государственными, муниципальными служащими и работниками негосударственного сектора экономики затрудняет привлечение на государственную и муниципальную службу квалифицированных специалистов и руководителей, приводит к оттоку государственных и муниципальных служащих в негосударственный сектор экономики (особенно это касается наиболее востребованных профессий и возрастных категорий), что снижает уровень профессионального потенциала муниципальных служащих. Эти неблагоприятные факторы затрудняют рост профессионального потенциала чиновников и побуждают работников к уходу с муниципальной службы.

Тенденции, выявленные в ходе исследования, позволяют утверждать, что нет достаточных оснований говорить о безусловно низком профессиональном потенциале современных муниципальных служащих.

Однако, необходимо указать на недостаточность его реализации, что подтверждается количественными и качественными показателями потенциала, а также отсутствием формирования благоприятных условий, предполагающих рациональное использование профессиональных способностей.

В связи с этим предлагается модель развития профессионального потенциала, ориентированная на профессиональную адаптацию муниципальных служащих, повышение престижа профессиональной деятельности этой группы чиновников, организацию профессионального развития муниципальных служащих посредством опережающего обучения.

В период общественных преобразований чиновники должны адаптироваться не только к сложившейся ситуации, но и к новой общественной системе: к тому, что должно быть. Без этого невозможно построить желаемое будущее. Необходимо активное влияние на этот процесс. Чем выше профессиональные и теоретические знания у муниципальных служащих, богаче их правовая подготовленность и коммуникабельность, тем быстрее происходит адаптация муниципальных чиновников.

Согласно данным по городу Тюмени, большинство муниципальных служащих - это специалисты своей отрасли. Они получили специальное профессиональное образование, добились определенных результатов в управлении коллективами, таким образом, получается, что разрешать проблемы человека с позиции органа власти, муниципалитета и его структур их никто не учил. Именно тогда немаловажную роль в процессе развития профессионального потенциала чиновника играет опережающее обучение. Предметной областью опережающего обучения являются экстремальные социальные процессы (кризисы), методология и методика их организационно - управленческого сопровождения в интересах человека, сообщества и государства.

Выявлено, что одними из приоритетных процедур профессионального обучения муниципальные служащие называют те, которые лежат вне социального института высшего и послевузовского образования и вне наиболее традиционных образовательных процедур. Предпочтение отдается таким формам обучения, где человек может сам очень гибко подстраивать процесс обучения к своим образовательным потребностям (семинары по обмену опытом, доступ к информации на электронных носителях (Интернет, внутренняя сеть, CD и т.д.), стажировки в российских и зарубежных органах муниципальной власти).

С целью развития профессионального потенциала необходима стратегия повышения престижа деятельности муниципальных служащих. В информационном пространстве необходимо создавать образ муниципального служащего - специалиста: умного, справедливого, заботливого. Нравственные, «человеческие» качества служащих населением ценятся выше, чем профессиональные. Очевидна потребность большинства населения в уважении, в теплом человеческом понимании со стороны чиновника. Чиновник должен воспроизводить модель безупречно корректного, интеллигентного, вежливого и, главное, сопереживающего человека.

Кроме того, при разработке модели развития профессионального потенциала муниципальных служащих необходима выработка и реализация мероприятий по снижению напряженности в профессиональных группах муниципальных служащих с учетом их демографических особенностей; разъяснение значения и роли демократического контроля со стороны населения за деятельностью муниципальных служащих (учет общественного мнения, средства массовой информации и т.д.); проведение мероприятий по повышению уровня мотивации труда муниципальных служащих.

В контексте предстоящих административных реформ, а также реформы местного самоуправления на первый план выходит модель «отзывчивой службы» в российском обществе. Так, все функции, связанные с определением политики и формированием стратегической линии в любой из сфер общественной жизни, возлагаются на аппарат муниципального органа власти, а функции, связанные с обслуживанием населения и ранее выполнявшиеся органами местного самоуправления, возлагаются на коммерческие и некоммерческие организации. Но муниципалитет при этом не снимает с себя ответственности за реализацию этих функций, а видит свою задачу в обеспечении соответствующего вида деятельности. Этот процесс трансформации функций муниципальных органов власти предполагает трансформационные изменения и профессионального потенциала муниципальных служащих. Особое значение приобретает необходимость переориентации управления на актуализацию скрытых способностей муниципальных служащих, на реализацию возможного профессионального потенциала современных муниципальных служащих.

В заключении автор подводит итоги проведенного исследования, указывает на подтверждение основных гипотез, формулирует основные выводы, в том числе о необходимости реализации модели развития профессионального потенциала муниципальных служащих с целью эффективного муниципального управления.

СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ НАШЛО ОТРАЖЕНИЕ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ:

1. Утяшева В.Ф. Организационная культура муниципальной службы в России: современность и перспективы // Сборник научных статей “Социология в российской провинции: тенденции и перспективы развития”. В V-ти частях. Ч.1 - Екатеринбург, 2003г. С.64-71
2. Утяшева В.Ф. Социальный контроль в системе местного самоуправления //XIV Уральские социологические чтения: Сборник материалов Всероссийской научной конференции, г. Тюмень, сентябрь 2003г.С.28-30
3. Утяшева В.Ф. Профессиограмма муниципальных служащих: социологический анализ //Управление социальными процессами в регионе: Третья Всероссийская научно-практическая конференция. Ч.2.: Социология регионального управления: Сб. статей - Екатеринбург, 2003. - 196с. С.166-169
4. Носова Н.П., Утяшева В.Ф. Институционализация муниципальной службы. Правовой и социальный аспект //Управление социальными процессами в регионе: Третья Всероссийская научно-практическая конференция. Ч.2.: Социология регионального управления: Сб. статей. – Екатеринбург, 2003. – 196с.С. 86-97
5. Мамонтова В.Ф. Профессиональная культура муниципальных служащих: теоретико-методологический аспект //Социально-экономические проблемы трансформации экономики: Сборник материалов конференции. Тюмень:

Издательство Тюменского государственного университета, 2004. 100 с. С.78-82

6. Мамонтова В.Ф. Портрет современного муниципального служащего (социологический анализ на примере города Тюмени) // Модель специалиста XXI века в контексте модернизации высшего образования. Часть 2. Материалы Всероссийской научно-методической конференции. 15-17 сентября 2004г. Тюмень, Изд-во ТюмГУ, 2004. С.184-189
7. Мамонтова В.Ф. Типы современных муниципальных служащих в условиях трансформации российского общества // Современное общество: вопросы теории, методологии, методы социальных исследований, Материалы VII Всероссийской научной конференции, том I, г. Пермь, сентябрь 2004. С.145-147
8. Мамонтова В.Ф. Социальная практика отбора на муниципальную службу // Известия Международного института финансов, управления и бизнеса: Ежегодный научный сборник. Выпуск 1. Тюмень: Издательство ТюмГУ, 2004. 256с. С.207-212
9. Мамонтова В.Ф. Социально-профессиональный портрет муниципального служащего в условиях реформирования местного самоуправления (на примере г. Тюмени) // Вестник Тюменской областной Думы, Тюмень, №6, 2004г. часть 2. С.169-173