

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ (МУНИЦИПАЛЬНАЯ) СЛУЖБА
В ОРГАНИЗАЦИОННОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ УПРАВЛЕНИЯ
СИСТЕМОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ
НАСЕЛЕНИЯ РЕГИОНА**

Аннотация. Статья посвящена анализу социальной структуры государственной (муниципальной) службы в процессе управления системой социальной защиты населения в рамках двух подходов: институционального и поведенческого.

На основе анализа основных элементов института государственной (муниципальной) службы как института социальных услуг, а также исследования ее кадрового потенциала определены направления внедрения новых технологий работы с персоналом в управлении системой социальной защиты населения с опорой на кадровый мониторинг.

Ключевые слова: государственная (муниципальная) служба, управление, социальная защита, социальные услуги, мониторинг.

Abstract. The article is devoted to the analysis of government department's social structure in management of social people defense system within institutional and behavioral ways.

On basis of main element analysis of government department's social structure and researching its active potential are found the direction of introduction new technologies in personnel management of social people defense sphere paying attention to personnel monitoring.

Keywords: The state (municipal) service, management, social protection, social services, monitoring.

В соответствии с законодательством государственная (муниципальная) служба – профессиональная служебная деятельность граждан РФ по обеспечению исполнения полномочий органов государственной власти (местного самоуправления).

Новая социально-политическая и экономическая реальность предъявляет новые требования к формируемой системе государственного и муниципального управления, предоставляя ей расширенный круг возможностей влияния на развитие региона, меняя традиционное разделение функций управления.

Поиск путей повышения эффективности функционирования муниципальной службы обозначил актуальность и импульс развития новой отрасли социологического знания – социологии государственной и муниципальной службы. Предметом социологии в данном случае являются публично-правовые отношения по поводу производства управленческих решений, т.е. процесса перевода социальной информации на язык нормативных актов, реализации управленческих решений, т.е. трансформации юридических норм в социальное поведение людей, и последствий, связанных с изменением общественной жизни.

Изучение взаимодействия института государственной и муниципальной службы с обществом обосновало необходимость развития социологического обеспечения управления как одного из средств, устанавливающих эффективную обратную связь с управленческим процессом.

В обобщенном виде основная функция государства выступает как сохранение, развитие и упрочение российского социума, повышение уровня и качества жизни граждан [1].

Цели и задачи государственной и муниципальной службы в конечном итоге определяются потребностями и волей социума, его первосубъекта – народа. Ее социальная роль, социальный статус обусловлены характером социально-экономического строя, типом государства, режимом правления, количественным и качественным составом служащих, внутренним устройством, системой ее правового регулирования. Критерием функциональности государственной службы может выступать выделение определенной функции на основе вычленения значимости социальной проблемы, т.е. социального приоритета.

Таким образом, предметом социологии государственной и муниципальной службы являются публично-правовые отношения по поводу производства управленческих решений (процесса перевода социальной информации на язык нормативных актов), их реализации (трансформации юридических норм в социальное поведение людей) и последствий, связанных с изменением общественной жизни.

Социологические основы государственной и муниципальной службы – это основы взаимодействия данного института с государством и обществом, основы проявления статусно-ролевых закономерностей государственных служащих. Предметное поле данной отрасли социологии подразумевает двухуровневую структуру научного знания – макро- и микро-. Первый уровень касается институционального аспекта государственной службы, а второй – поведенческого.

Формирование социального института объективно обусловлено потребностями общества. В России государственная служба очень долгое время представляла собой традиционный правовой институт, обслуживающий государство, который не справлялся с нарастающим динамизмом общественной жизни.

Однако по мере укрепления гражданского общества в нашей стране возрастает социальная ориентация государства, изменились функции госслужбы, что обусловило необходимость административной реформы, в том числе реформы местного самоуправления.

Институциональный подход позволяет выявить основную общественно необходимую функцию государственной и муниципальной службы – управленческую, а также ее основные составляющие: информационно-аналитическую, плано-прогностическую, подготовку решений (в том числе в виде целевых программ), организацию и выполнение принятых решений, контроль [2, с. 27].

Важно осознать, что управленческая функция проявляется в различных динамичных формах зависимости, независимости и взаимозависимости между людьми, личностью и обществом, социальными группами.

Функционирование института государственной (муниципальной) службы в развитии можно представить как десятизвенную цепь:

– общество, играющее роль по отношению к государственной службе не просто среды существования и источника пополнения персонала, но и а) заказчика на определенный набор актуальных для населения услуг; б) источника ресурсов (налоги), идущих на удовлетворение нужд граждан;

- проблемы, которые общество генерирует, но само без поддержки государства разрешить не может;
- проекты, программы, планы реализации насущных требований общества;
- соответствующие организации самого разного плана для формирования программ и их реализации;
- финансовые ресурсы, выделяемые через бюджеты различных уровней на реализацию планов и программ решения актуальных проблем общества;
- принятие решений по целесообразному и эффективному расходованию ресурсов в рамках программ, отражающих интересы граждан;
- исполнение принятых решений;
- персонал муниципальной службы: с одной стороны, как следствие «объективных» потребностей, интересов и запросов общества, с другой – как «субъективный» фактор дееспособности и эффективности государственной и муниципальной службы в целом и ее отдельных звеньев;
- контроль за исполнением планов и программ, за функционированием всей системы управления;
- информация и информатизация, выступающие связывающим, системообразующим элементом государственной и муниципальной службы [3, с. 87].

Таким образом, государственная и муниципальная служба является динамичной структурой, функционирующей в меняющейся социальной среде, выполняющей специфическую функцию управления обществом, системой социальной защиты населения. Она приводится в движение людьми, и понять механизм работы этой организации невозможно исключительно в рамках институционального подхода. Отсюда необходимость поведенческого аспекта предметной области социологии государственной и муниципальной службы.

Вследствие открытости института государственной и муниципальной службы, гарантия чего достигается предоставлением всем гражданам равного доступа к нему, его социальную структуру необходимо рассматривать исходя из различных социальных характеристик служащих:

1. Социально-демографические характеристики, такие как пол и возраст служащих. Синтезируя половозрастные показатели, возможно определить творческий потенциал управленческого аппарата, его адаптированность к новым социально-экономическим условиям, инертность в решении возложенных задач, готовность к нововведениям и т.п.

2. Социально-профессиональные характеристики – образование, социальное происхождение, предполагающие разницу в убеждениях, ценностных ориентациях, жизненных целях. Эти различия, безусловно, сказываются на характере группового взаимодействия, структуре власти, коммуникаций в административных учреждениях.

3. Квалификация и стаж работы. Являются определяющими признаками профессионализма, его высокого или низкого уровня.

4. Социально-психологические (личностные) характеристики. Отражают общее состояние сознания людей. Сюда входят социальные установки, интересы, ориентации в сфере публично-правовых отношений.

В литературе выделяются два интегральных критерия – уровень профессионализма и степень мотивации.

Профессионализм – это высший уровень психофизических и личностных изменений специалиста, которые происходят в результате длительного

выполнения служебных обязанностей и обеспечивают эффективность решения управленческих задач.

Мотивация – побуждение чиновника к активной деятельности, вызванное стремлением к самореализации, удовлетворению определенных потребностей.

Таким образом, основным элементом подключения индивида к структурам государственной и муниципальной службы выступает профессиональная социализация – процесс осознания человеком своей профессиональной роли, места в социально-профессиональной структуре, выработки самосознания государственного служащего, включения в публично-правовые отношения. Данный процесс осуществляется прежде всего в системе непрерывного профессионального образования, в том числе переподготовки и повышения квалификации. Оценка уровня профессиональной социализации служащих – необходимое условие выработки адекватной концепции управления персоналом административного учреждения.

К сожалению, в настоящее время не уделяется должного внимания социологическому обеспечению государственной и муниципальной службы. Не обеспечивается эффективная обратная связь с управленческим процессом, которая способствует приобщению государственной и муниципальной службы к ценностям разнообразных групп населения, чтобы учитывать их интересы; создает атмосферу доверия со стороны общественности; сохраняет или изменяет имидж административного учреждения; усиливает заинтересованность служащих в делах организации.

Главной причиной не востребоваемости социологического потенциала в практике государственной и муниципальной службы является отсутствие конкурентной среды в сфере управления социальным процессом.

Подобная ситуация вообще выносит реальный объект управления – социум – за рамки интересов деятельности служащих. Последним грозит опасность превращения в замкнутую структуру с доминированием внутренних интересов и полным безразличием и некомпетентностью относительно интересов внешней социальной среды.

Изменение описанной ситуации связано с реальной демократизацией управления, с созданием альтернативных государственных и муниципальных структур общественного управления и самоуправления. В таких условиях государственная и муниципальная служба просто вынуждена будет бороться за «потребителя своих услуг», а следовательно, ориентироваться, изучать и отслеживать действительные интересы социальной среды, реальное положение объектов своей деятельности.

Определение государственной и муниципальной службы в качестве института социальных услуг выводится из системы внутренних ее институтов (рис. 1).

Реалии же сегодняшнего дня зачастую таковы, что различные структуры государственного и муниципального управления, производя управленческие акты, практически не ориентируются на действительное состояние своего объекта управления, т.е. на состояние той социальной среды, на которую эти акты направлены. Отсюда слабая эффективность, а порой и полная нереализуемость управленческих воздействий государственных структур.

Одним из необходимых «мостиков», который только и может создать отношение управления между учреждениями государственной и муници-

пальной службы и конкретной социальной средой, способно стать социологическое обеспечение, т.к. именно социология имеет в своем арсенале знания о закономерностях функционирования социальной среды и способы изучения процессов, происходящих в ней.



Рис. 1 Государственная (муниципальная) служба как система социальных институтов

Однако, по данным многочисленных исследований, социологическое обеспечение управленческой ситуации и органично связанной с ней ситуации с кадрами в регионах оценивается как не вполне удовлетворительное, общественные процессы во многом развиваются стихийно, кадры слабо подготовлены и мотивированы к осуществлению инновационной управленческой деятельности.

В нынешних социально-экономических условиях усложнение социальной структуры общества, появление различных гражданских движений и инициатив заставляет искать новые механизмы взаимоотношений государственных органов власти с населением и организациями, выражающими его интересы.

Развитие идет по двум направлениям: с одной стороны, предпринимаются усилия по повышению качества услуг, оказываемых населению государством, с другой – формируются новые механизмы вовлечения граждан в процесс принятия и реализации государственных решений. Это способствует

ет эффективному использованию ресурсов для решения социальных проблем, более точному определению приоритетов государственной политики в сфере социальной защиты населения.

Постепенно начинают формироваться новая культура и новый стиль работы государственных органов власти с ориентацией на запросы и нужды населения, отмечается повышение ответственности за распределение услуг и ресурсов. Оценка их деятельности зависит от уровня удовлетворения граждан государственными услугами, степени их доверия к государству и реальной возможности участвовать в разработке и принятии решений. Большое значение придается расширению консультативной и информационно-аналитической работы с общественными организациями и населением.

Проблема повышения эффективности управленческой деятельности в условиях формирования новых механизмов взаимоотношений с обществом ставит вопрос о кадровом укреплении аппарата властных структур, в том числе органов, учреждений и организаций социальной защиты населения, как на региональном, так и на местном уровне.

Качество социального обслуживания и защиты населения в значительной степени зависит от профессиональной компетенции специалистов, занятых в этой сфере. На новом этапе реформирования государства и общества требуется новая генерация служащих – поколение созидателей, ставящих главной целью своей деятельности достижение лучших условий жизнедеятельности людей, общего блага народа.

Стратегия кадровой политики в социальной защите определяется перспективами развития отрасли и зависит от степени социальной ориентированности государства, признания обществом высокой социальной стабильности и социальной защищенности [4, с. 24].

Основная цель государственной кадровой политики на ближайшую перспективу состоит в развитии системы управления кадровым потенциалом отрасли, позволяющей на основе рационального планирования подготовки и распределения кадров, использования мотивационных механизмов и методов социальной защиты работников обеспечить органы и учреждения социальной защиты населения персоналом, способным на высоком профессиональном уровне решать задачи качества социальной помощи населению, добиваться перспективного развития отрасли на принципах ресурсосбережения, технологического роста, духовного и нравственного совершенствования.

В основе реализации поставленных задач должны лежать выводы глубокого и всестороннего анализа кадрового состава и кадрового потенциала областной, городских и районных структур управления системой социальной защиты населения.

Сложность критериальной оценки степени соответствия кадров требованиям времени обусловлена не только трудностями методики выявления их реальных качеств, учета и анализа данных о составе кадров, но и существенной модификацией функции органов социальной защиты населения, а стало быть, и изменением практических требований к работе чиновников.

Важным организационным условием эффективности реализации таких кадровых технологий, как отбор, оценка (тестирование, квалификационный экзамен, аттестация и др.) и обучение персонала, а также работа с резервом, стажировка и ряд других, является повышение статуса кадровых служб в органах социальной защиты населения области.

В настоящее время возможности кадровых служб весьма ограничены, они даже не наделены рекомендательными полномочиями. Их статус принижен, они слабо влияют на качественный состав государственных служащих, муниципальных работников отрасли и фактически не влияют на рациональное использование профессиональных возможностей персонала.

При выявлении состояния и научно обоснованной оценке кадрового потенциала в системе социальной защиты населения, динамики его развития, скрытых резервов необходимо использование ряда новых подходов и методов.

Характеристика количественных и качественных параметров кадрового потенциала возможна на основе создания современной оперативной и прогностической информационной базы (статистической, социологической, социально-психологической и др.) о состоянии кадров, развитии кадровых процессов (в том числе социально-демографических, профессионально-квалификационных, карьерных и др.). К сожалению, эта база пока крайне ограничена, не выработаны единые основания для классификации и сравнительного анализа имеющейся информации, ее достоверности, полноты и правдивости.

При этом необходим учет синтеза количественных и качественных показателей, их взаимообусловленности. Выявить количество служащих (это оценка числа, величины) относительно легко, сложнее однозначно ответить на вопрос о их качественных характеристиках. Сбор такого рода информации, особенно в части получения качественных характеристик, затруднен и требует специальных исследований.

Анализ имеющихся кадровых документов работников системы социальной защиты населения Пензенской области охватил все группы должностей служащих (руководителей, их заместителей, специалистов), а также социальных работников, занятых в этой сфере на 1 января 2008 г.

Результаты свидетельствуют о достаточно высоком уровне образования работников отрасли (табл. 1). Однако структура базового образования по специальностям не вполне соответствует целям и задачам, которые стоят перед системой социальной защиты населения. Желательно поднять показатели образования по специальности «социальная работа» в учреждениях стационарного социального обслуживания и службах социальной помощи на уровне не менее 50 % от общей численности работающих.

Не выглядит эффективной и работа по повышению квалификации работников (табл. 2). Впрочем, как положительную тенденцию за последние годы можно отметить значительное обновление состава кадров в системе социальной защиты населения (табл. 3).

Приведенные в таблицах данные позволяют делать определенные выводы о кадровом потенциале органов управления. Однако этой информации явно недостаточно для глубокого и всестороннего анализа качественного состава работников отрасли, выработки конкретных рекомендаций по развитию кадрового потенциала, изучения позитивных и негативных тенденций в процессах формирования кадрового корпуса органов организаций и учреждений социальной защиты населения области в современных условиях.

Необходимость изучения многообразия аспектов функционирования и развития кадров порождает потребность в одновременном использовании многих методов, что составляет систему социологического мониторинга. Именно она позволяет получить достоверную комплексную информацию для

принятия кадровых решений, определения стратегии и тактики кадрового обеспечения, выработки программы профессионального развития служащих и других работников отрасли и их рационального использования.

Сущность социологического мониторинга дополняется оценкой обстановкой ситуации и процессов, сложившихся в кадровом корпусе системы социальной защиты, через личностно-психологические аспекты, через отношение к уровню профессионализма, через оценку доверия к власти и уровня нравственности государственных служащих и т.д. [5].

Таблица 1

Характеристика кадрового состава работников системы социальной защиты населения Пензенской области по образованию, в %

Категории органов организаций и учреждений социальной защиты населения	Образование									
	Высшее	Специальность				Среднее	Специальность			
		Юридическая	Экономическая	Социальная работа	Медицинская		Юридическая	Экономическая	Социальная работа	Медицинская
Аппарат Министерства здравоохранения и социальной защиты населения Пензенской области	80,6	13,8	6,2	19,3	12,4	18,9	5,9	14,7	5,9	2,9
Аппарат районных и городских органов социальной защиты	47,6	3,2	24,8	27,4	1,3	41	6,7	46,8	5,2	3,7
Стационарные учреждения социального обслуживания	23,2	5,5	9,1	33,8	31,1	67,7	0,5	8,7	10,2	61,1
Службы социальной помощи	42,1	2,4	12,5	36,1	1,4	42,3	3,3	21,1	16,3	14,4

Таблица 2

Повышение квалификации работников системы социальной защиты населения Пензенской области

Категории органов и организаций и учреждений социальной защиты населения	Обучаются на заочном (вечернем) отделении в вузе, техникуме	Прошли повышение квалификации, в том числе на курсах
Аппарат Министерства здравоохранения и социальной защиты населения Пензенской области	6,6	1,6
Аппарат районных и городских органов социальной защиты	19,6	10,1
Стационарные учреждения социального обслуживания	4	5,8
Службы социальной помощи	10,3	2,4

В анализе кадровых процессов следует учитывать, что существуют два типа методики социологических исследований. Первый тип (предметный) ориентирован на выявление объективных свойств объекта (в данном случае – кадрового корпуса); второй (проблемный) – на выявление проблем, с которыми сталкиваются работники в своей деятельности.

Для первого типа характерны исходные концептуальные схемы. Он ориентирован на использование формальных отношений. Второй принципиально отрицает ценность таких схем и избегает формальных описаний. Первый широко использует количественные методы анализа и весь арсенал традиционных средств описания объекта, созданных в социологии и других науках. Второй опирается в основном на данные интервью и результаты имитационных игр.

Таблица 3

Возрастная характеристика кадрового состава
системы социальной защиты населения, в %

Категории органов и организаций и учреждений социальной защиты населения	Возраст		
	до 30 лет	женщины от 30 до 55 лет; мужчины от 30 до 60 лет	Женщины 55 лет и старше; мужчины 60 лет и старше
Аппарат Министерства здравоохранения и социальной защиты населения Пензенской области	14,1	53,7	32,2
Аппарат районных и городских органов социальной защиты	32,9	64,5	2,6
Стационарные учреждения социального обслуживания	19,5	74,4	6,1
Службы социальной помощи	16,2	72,5	11,3

Существует целый ряд специфических методов сбора психолого-социологической информации: тест-опросник Р. Кэттела, предназначенный для диагностики характерологических особенностей личности; проективная методика М. Люшера, используемая прежде всего для диагностики скрытых диспозиций, психических состояний личности; социологическая анкета, направленная в первую очередь на диагностику отношений, установок, ценностных ориентаций служащего и т.д. Социологический мониторинг позволит также вскрыть и показать зависимость кадровых процессов от протекающих в обществе социальных процессов, выработать в соответствии с этим проекты решений, направленные на их совершенствование и рациональное использование.

Таким образом, социологический кадровый мониторинг – это весьма эффективная и достоверная основа анализа состояния и прогнозирования развития кадров, поиска путей их наиболее рационального использования. Он служит инструментом повышения эффективности государственной (муниципальной) службы (выяснения качественного соответствия государственных, муниципальных служащих и других работников отрасли профессионально-квалификационным требованиям, выявления этапов, сроков и форм их профессионального продвижения, повышения их квалификации, подго-

товки и переподготовки) с целью совершенствования организационного обеспечения управления системой социальной защиты населения региона.

Список литературы

1. **Бойков, В. Э.** Государственная служба: взгляд изнутри и извне / В. Э. Бойков // Социологические исследования. – 2003. – № 9. – С. 85–91.
2. **Дмитриев, М. Э.** Финансовый кризис и социальная защита / М. Э. Дмитриев // Общественные науки и современность. – 2000. – № 3. – С. 16–31.
3. **Жильцов, Е. Н.** Теоретические основы социальной политики государства: содержание и пути реализации / Е. Н. Жильцов, А. М. Бабич // Социальная политика и рынок труда: вопросы теории и практики (учебно-методические разработки). – М. : РАГС, 2006. – С. 38.
4. **Зинченко, Г. П.** Госслужащие региона: состав и социальные особенности / Г. П. Зинченко // Социологические исследования. – 1999. – № 2. – С. 25–33.
5. **Наумов, С. Ю.** Социальный статус государственного служащего / С. Ю. Наумов, Е. В. Масленникова, О. И. Марченко. – Саратов, 2005. – С. 148.

Козина Екатерина Сергеевна

кандидат социологических наук, доцент,
кафедра социологии
и управления персоналом,
Пензенский государственный
университет

Kozina Ekaterina Sergeevna

Candidate of sociological sciences,
sub-department of sociology
and human resource management,
Penza State University

УДК 316

Козина, Е. С.

Государственная (муниципальная) служба в организационном обеспечении управления системой социальной защиты населения региона / Е. С. Козина // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2009. – № 1 (9). – С. 13–22.