

Боярова Екатерина Александровна**Boyarova Ekaterina Aleksandrovna**магистрант факультета экономики и управления
Пензенского государственного университетаMaster's Degree student, School of Economics
and Management, Penza State University**Алехин Эдуард Владимирович****Alekhin Eduard Vladimirovich**кандидат социологических наук,
доцент кафедры государственного управления
и социологии региона
Пензенского государственного университетаPhD in Social Science,
Associate Professor, Public Administration
and Regional Sociology Department,
Penza State University**СОЦИАЛЬНЫЕ ЛИФТЫ В ОРГАНАХ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
ПЕНЗЕНСКОЙ ОБЛАСТИ
(ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ИССЛЕДОВАНИЯ
СОТРУДНИКОВ АДМИНИСТРАЦИИ
РАЙОНА В ГОРОДСКОМ ОКРУГЕ)****SOCIAL ELEVATORS
IN LOCAL GOVERNMENT OF
PENZA REGION
(BASED ON A STUDY OF
ADMINISTRATION OFFICIALS
IN A CITY DISTRICT)****Аннотация:**

В статье затронута проблема рекрутирования в органы местного самоуправления и последующего карьерного продвижения муниципальных служащих на примере одной из администраций района в городском округе Пензенской области. Раскрывается ряд аспектов заявленной проблемы с привлечением результатов авторского исследования, проведенного методом группового фокусированного интервью. Участниками исследования выступили сотрудники вышеупомянутой администрации (N = 20). По результатам исследования наиболее значимыми факторами, влияющими на рекрутирование в органы местного самоуправления Пензенской области, признаны связь предыдущего места работы служащего с органами власти, наличие влиятельной поддержки со стороны руководства или сотрудников организации (протектирование). Рассмотрены мотивы к поступлению и нахождению на муниципальной службе. Самыми важными сотрудники администрации назвали возможность получать стабильный доход и престижность профессии. Respondенты указали на случаи несправедливого карьерного роста некоторых сотрудников организации, обладающих полезными знакомствами. Отмечено, что подобная практика искажает работу социальных лифтов в органах власти и влечет за собой явление профессионально-карьерной девиации. В заключение предложен ряд рекомендаций по совершенствованию работы рассмотренного органа власти, в числе которых мониторинг новшеств в сфере кадровой политики и трансформация работы соответствующей службы, внедрение в практику отбора кадров системы учета заслуг и достоинств, модернизация образовательной системы работников муниципалитета.

Ключевые слова:

рекрутирование, отбор кадров, муниципальная служба, социальные лифты, социально-профессиональная мобильность, органы местного самоуправления, Пензенская область.

Summary:

The paper discusses the recruitment of municipal employees into local government and their career advancement by a case study of a district administration in a city district of Penza region. Focus group results help reveal several aspects of local government recruitment. The study involved 20 district officials. The authors reveal that previous government-related employment and support from the head or staff of the organization (protégé-based employment) are the most significant factors that affect local government recruitment in Penza region. The motives to be employed and work as municipal officials are considered. A steady income and the prestige of the profession are the most important factors for them. Respondents highlighted the cases of unfair career development of several employees because of cronyism. The paper notes that such practices distort social elevators and entail professional and career deviations in local government. Recommendations are made to enhance the activities of the authority under review. In particular, it is proposed to monitor personnel policy improvements, transform HR departments, introduce a merit-based recruitment drive, and modernize the educational system of municipal employees.

Keywords:

recruitment, staffing, municipal service, social elevators, social and professional mobility, local government, Penza region.

В современной России особую актуальность приобрели вопросы построения и функционирования системы рекрутирования кадров в органы местного самоуправления. Актуализации дан-

ных вопросов служат такие факторы, как частое несоответствие компетенции сотрудника занимаемой должности (поступлению на муниципальную службу способствовало наличие полезных знакомств и протектирование), отсутствие трансформации кадровой системы организации в соответствии с произошедшими изменениями в данной сфере, невозможность попасть на службу людям без полезных знакомств и принадлежащих к различным социальным слоям. В связи с этим в настоящем исследовании предпринята попытка ответить на вопросы, как работают социальные лифты в органах местного самоуправления и какие факторы влияют на их работу?

Обратимся к теме социальных лифтов. Здесь уместно говорить о них как об особом виде социальной мобильности, характеризующейся профессионально-должностным ростом внутри организации. Стимулом к запуску данного процесса служат изменения резерва личностных качеств и навыков индивида, связанных с преодолением определенных «ступеней карьерной лестницы». Продвижение по службе происходит путем изменения статусов, ролей и в силу определенных объективных социальных условий. Социальный лифт в данной сфере подразумевает карьерный рост, причинами которого выступают постоянно повышающийся уровень профессиональной компетентности, достижение статусных целей посредством удовлетворения потребности в достижении успеха и профессиональной самореализации, использование возможностей достигнутого статуса для эффективного осуществления профессиональной деятельности. Эта тема поднимается в работах таких ученых, как С.В. Алиева [1], Г.В. Атаманчук [2], С.Б. Бондарев [3], Д.Б. Тев [4] и др.

В представленной статье рассмотрено явление социальной мобильности и оценена работа социальных лифтов в органах местного самоуправления.

В мае 2019 г. авторами в рамках разработки темы было проведено социологическое исследование в одном из органов местного самоуправления Пензенской области (одна из администраций района городского округа). Для получения необходимой информации был использован метод группового фокусированного интервью (или фокус-группы), который, по мнению авторов, является наиболее эффективным методом сбора данных для достижения целей исследования. Благодаря данной методике удалось добиться эффекта, когда в ходе интервью каждый участник не только ответил на перечень подготовленных вопросов, но и сделал свои комментарии. В то же время каждый был открыт для мыслей других и высказал свои предположения перед всеми участниками фокус-группы. Исследователь мог отметить интонацию, настроение, невербальные реакции респондента, рассуждающего на какую-либо тему, отвечающего на определенные вопросы. Беседа с респондентами проходила в групповом формате, предварительно был разработан гайд (план дискуссии). В исследовании приняли участие все сотрудники администрации (N = 20). Ход проведения фокус-группы фиксировался на диктофон.

После общего вступления модератор поинтересовался, граждане из каких семей чаще всего рекрутируются во власть. Оказалось, что родители большинства опрошенных имеют рабочие профессии и трудятся на производстве. Ранее наблюдалась ситуация принадлежности сотрудников к семьям бизнесменов, врачей и преподавателей. Лишь члены семей двоих участников исследования находились на муниципальной службе. Таким образом, профессия родителей никак не влияет на стремление и попадание детей во власть.

Предполагалось, что большее влияние на процесс рекрутирования во власть оказывает предыдущее место работы кандидата, и гипотеза подтвердилась. Большинство сотрудников организации до поступления на муниципальную службу были так или иначе связаны с органами власти (обслуживали их, имели отношение к подрядным организациям, работавшим с государственными органами, совместно проводили мероприятия и т. п.). В подтверждение сказанного приведем цитаты из интервью: «*Ранее работал в подрядной организации. Сотрудничая с администрацией, показал себя как грамотный, ответственный работник, тем самым заслужил уважение и на деле доказал свою компетенцию. Как следствие – пригласили работать сюда*» (муж., 32 года); «*Раньше общалась с жителями, будучи нанятой администрацией для проведения местных праздников. Жители меня полюбили, руководство было довольно работой. Так пригласили на работу в отдел культуры*» (жен., 28 лет).

Подобная ситуация характерна не только для России. Например, в США большое количество представителей органов власти всех ветвей, а также членов администрации президента рекрутируются посредством механизма *revolving door* (с англ. 'поворачивающаяся дверь') [5]. Суть его состоит в том, что граждане, ранее занятые в лоббистских структурах (как в сфере власти, так и в любых иных организациях), могут легко перейти на государственную службу [6].

Большинство участников дискуссии отвечали, что поступили на службу благодаря влиятельной поддержке со стороны руководства организации, ее действующих сотрудников: это почти в равной доле мужчины (5 человек) и женщины (6 человек), большинство из которых в возрасте до 30 лет. Две участницы фокус-группы поступили благодаря родственным связям, одна из них – дочь бизнесмена, вторая – государственного служащего. Столько же устроены в орган

местной власти благодаря наличию «статусных» знакомых. Тем самым большая часть молодых сотрудников так или иначе являются протеже влиятельных людей города. В ходе беседы эти респонденты упоминали родственные связи, знакомство с должностными лицами, занимающими высокие посты в органах власти: *«Мой папа и наш руководитель – хорошие друзья, отец попросил друга устроить меня к себе, чтобы ему было спокойнее»* (жен., 22 года); *«Сюда я попал через друга, который уже был в организации на хорошем счету и порекомендовал меня на освободившееся место»* (муж., 29 лет); *«Я считаю себя хорошим специалистом, но без упоминания того, какую должность занимает мой муж, я бы вряд ли попала сюда, тем более сразу на должность начальника отдела»* (жен., 27 лет).

Отметим здесь, что среди опрошенных крайне мало тех, кто поступил на муниципальную службу без помощи сторонних лиц, – только двое. Т. е. только десятая часть сотрудников прошла непростой карьерный путь в организации и имеет богатый опыт работы в муниципалитете. Эти лица относятся к старшей возрастной категории – им от 51 до 60 лет. Это объясняется тем, что они постепенно продвигались по карьерной лестнице, полноценно проходили каждый этап. Молодые члены коллектива так или иначе прибегли к сторонней помощи при построении карьеры во власти. Многие из них миновали долгий путь в построении карьеры.

Рассуждая о критериях продвижения по службе в организации, опрошенные (в большинстве своем – мужчины), помимо таких необходимых качеств сотрудников, как инициативность, ответственность, соответствие уровня компетенции новой должности, упоминали умение подать себя и настоять на своем: *«Наглость – второе счастье. Некоторые умудряются выпросить, выбить должность, часто используя свое завышенное самомнение и раздувание собственной важности, а еще упоминание связей и знакомств»* (жен., 55 лет).

По словам участников исследования, некоторые их коллеги быстро получали повышение благодаря покровительству начальника. Часть из них при этом не обладала необходимым опытом, не имела нужного стажа работы в данной области и даже, бывало, соответствующего уровня образования. Также отметим, что были выявлены случаи стремительно быстрого продвижения по карьерной лестнице сотрудников, имеющих «нужные знакомства». В основном упомянутые выше привилегии получали сотрудники, принадлежащие к семьям предпринимателей и бизнесменов.

Респонденты упоминали и отказ руководства от практики назначения на вышестоящую должность служащих, таковых знакомств не имеющих. Опрошенные упоминали нежелание начальства давать повышение, придерживание хороших должностей для «своих» и даже необоснованный отказ присвоить классный чин, по праву положенный сотруднику. Данные высказывания принадлежат небольшой части коллектива, женщинам в возрасте 41–50 лет.

Подобная практика в конечном итоге ведет к сбою в работе системы социальных лифтов. Более того, она влечет за собой искажение всей системы карьерного роста муниципальных служащих. Часто наблюдается несоответствие скорости продвижения по карьерной лестнице и уровня профессиональных и личностных характеристик должностного лица, тем самым увеличивается доля непрофессионалов среди кадрового состава муниципальных органов. Социальная мобильность на муниципальной службе деформируется и выглядит уже как «профессионально-карьерная девиация», которую можно охарактеризовать как искажение внутриорганизационного поля, его захват путем использования особого положения, статуса; вытеснение нормальных практик организации карьерного процесса; снижение эффективности процесса ведения кадровой работы и системы социального управления.

Участникам дискуссии было предложено проанализировать мотивы поступления и нахождения на муниципальной службе. 9 респондентов в той или иной форме отметили возможность стабильного заработка, основная часть высказавших подобное мнение – молодые люди до 30 лет. Для 6 участников фокус-группы в приоритете следующие мотивы: *«Хочу достичь высокого уровня заработной платы»* (жен., 27 лет); *«Это прекрасная возможность обрести выгодные связи для будущего ведения собственного бизнеса»* (жен., 24 года). Среди приверженцев данной позиции снова преобладают молодые женщины. Следующими по популярности были высказывания следующего характера: *«Меня привлекает возможность проявить себя»* (так ответили двое опрошенных – жен., 27 лет и муж., 32 года) и *«Наверное, все же это возможность приносить пользу стране и своему городу»* (так ответили тоже двое, однако в эту же категорию попали самые возрастные участники исследования – жен., 55 лет и жен., 51 год).

По просьбе модератора участники высказали свободные ассоциации с поступлением на муниципальную службу. 9 сотрудников администрации ассоциируют поступление на муниципальную службу с перспективой назначения на высокую должность, минуя при этом процесс повышения квалификации и приобретения новых профессиональных знаний и умений, – так ответили женщины (преимущественно молодые). Такие высказывания, как *«Стремление работать*

на благо общества, государства», «Помощь в улучшении жизни жителей», звучали крайне редко и только из уст мужчин (26 и 29 лет).

На примере исследуемого органа местного самоуправления мы наблюдаем, что стремление служащих оставаться в профессии и достигать определенных высот обусловлено главным образом желанием заработать. Это ведет к росту коррупционных процессов и неисполнению муниципалитетами своей основной миссии – службы на благо общества. Именно поэтому руководству рассматриваемой организации рекомендуется усилить контроль за работой социальных лифтов. Администрация остро нуждается в профессионалах, заинтересованных в улучшении ее работы.

В конце беседы участникам фокус-группы было предложено высказать мнение об основных недостатках в работе муниципальных служащих. По мнению респондентов, в первую очередь это невозможность проявить инициативу и отсутствие перспектив, веры в возможность справедливого карьерного роста. Подобное мнение высказывали дети врачей и преподавателей и выходцы из семей рабочих.

По предложению модератора участники охарактеризовали специалистов, которых не хватает в их организации. Муниципальные служащие – представители молодежи хотели бы видеть в своем коллективе больше новаторов, людей, ориентированных на результат, а не на процесс. Как показали результаты исследования, старшее поколение сотрудников (46–60 лет) хотело бы видеть сотрудников с профильным образованием и соответствующим профессиональным опытом. Эти респонденты отметили, что «не хватает именно “качественных” сотрудников, заслуживших должность умом и делами» (жен., 51 год). Моральные и профессиональные качества муниципальных служащих должны способствовать формированию мотивов и задач по укреплению власти на всех уровнях, росту могущества государства, что приведет к улучшению настроений его жителей и повысит уровень доверия власти.

Таким образом, предполагалось, что принадлежность сотрудника к семье государственных или муниципальных служащих напрямую влияет на стремление и попадание во власть. Однако проведенное исследование позволяет сделать вывод, что большую роль играет предыдущее место работы. Прямая или косвенная связь профессиональной деятельности с органами власти помогла большей части сотрудников организации попасть на муниципальную службу. Этот факт побудил исследователей рекомендовать кадровой службе муниципалитета больше внимания уделять в том числе сотрудникам подрядных и обслуживающих организаций, так как молодежь, трудящаяся в администрации, в большинстве своем получала повышение при помощи того или иного вида протектирования, «связей», минуя привычную процедуру карьерного роста, основанную на полученном опыте, заслугах перед организацией и жителями округа и т. п. Причем активнее всего подобными «привилегиями» пользуются респонденты, родившиеся в семьях бизнесменов.

Что касается стремления трудиться в органе власти, можно сделать вывод, что молодое поколение муниципальных служащих прежде всего мотивирует возможность получать стабильный доход. По словам участников исследования, работа в муниципальном учреждении имеет свои плюсы: как минимум данная сфера деятельности престижна, упоминание о ней вызывает у окружающих восхищение и даже зависть. Также, помимо вышеуказанного, бюджетная сфера гарантирует стабильные выплаты, строгое соблюдение трудового законодательства.

Согласно анализу ответов респондентов, оказалось, что отсутствует мотивация к профессиональному росту на муниципальной службе у тех, кто является выходцем из семей так называемых бюджетников. Данная группа респондентов не верит в возможность продвижения по службе, постоянно наблюдая за тем, как быстро «поднимаются» те, кто имеет определенные преимущества в виде влиятельных знакомств и т. п.

Изучив рассуждения сотрудников о том, какие кадры нужны администрации, можно сделать вывод, что все сотрудники хотели бы видеть в коллективе ответственных, амбициозных, креативных профессионалов в своей области. Молодое поколение муниципальных служащих рассчитывает больше на модернизацию системы и внесение в нее новшеств, тогда как старшее поколение верит в профессиональный опыт, силу образования и стремления к постоянному совершенствованию в зависимости от изменений в профессиональной сфере.

По итогам исследования были разработаны рекомендации по совершенствованию работы рассмотренной организации.

Необходим постоянный мониторинг изменений и учет как удачного, так и неудачного опыта внедрения инноваций в сфере кадровой политики. Здесь в первую очередь важно разработать новый подход к кадровой ротации в муниципалитете. При ведении кадровой политики следует строго соблюдать законы Российской Федерации, исключить влияние личных связей на процессы поступления на муниципальную службу и карьерного роста. Важно уделять особое внимание заслугам кандидата, его карьерным возможностям и навыкам, отдавать приоритет соискателям, обладающим профессиональным опытом и другими необходимыми характеристиками. В такой организации

основной «кадровой базой» будут специалисты, обладающие профильным образованием по специальности «Государственное и муниципальное управление», высоким уровнем гражданской ответственности, выходцы из различных социальных слоев. Только так можно добиться открытости, прозрачности, преемственности и стабильности в системе местного самоуправления.

На сегодняшний день для обеспечения нормального функционирования системы отбора кадров в муниципалитете особенно актуально использование огромного массива кадрового резерва. Необходимо дать возможность проявить себя кандидатам, отвечающим профессиональным требованиям, предъявляемым к муниципальным служащим. В современной России возможность поступить на муниципальную службу имеют граждане различного социального статуса, партийной и религиозной принадлежности, пола, национальности и пр. Найти достойных кандидатов для замещения данных должностей можно во всех социальных слоях и сферах жизни общества: в негосударственных и предпринимательских структурах, в военной сфере и др. Любой гражданин России, соответствующий необходимым критериям (образованный, опытный, профессионально подготовленный, ответственный и обязательный, имеющий качества, необходимые для эффективного выполнения своих должностных обязанностей), должен иметь возможность претендовать на попадание в кадровый резерв. Для этого рекомендуется увеличить число сотрудников, трудящихся в отделе кадров, либо прибегнуть к услугам сторонних кадровых служб, способных осуществить отбор кадров соответственно целям и кадровым потребностям организации.

Также одним из вариантов решения проблемы видится внедрение в практику системы учета заслуг и достоинств, подразумевающей предоставление профессионального портфолио, введение балльно-рейтинговой системы оценки соответствия кандидата должности и т. д. Система призвана повысить эффективность и социальную направленность муниципальной службы, усовершенствовать процесс формирования кадрового состава. Таким образом, используя систему учета заслуг и достоинств, можно обеспечить рекрутирование в органы власти достойных кадров из самых разных социальных групп и слоев. Данная система будет способствовать продвижению по службе людей, действительно заслуживших повышение и имеющих опыт работы в органе местного самоуправления.

Еще одним шагом на пути реформирования кадровой системы в муниципалитете станет модернизация образовательной системы соответствующих лиц: необходимо отслеживать обновления профильных учебных программ, предоставлять работникам возможность повысить квалификацию либо переквалифицироваться в связи с изменениями внутри организации и запросом извне. Важно обеспечить доступ к поступлению на профильные факультеты образовательных организаций лиц, уже занимающих должности в органе муниципальной власти и не имеющих необходимого образования. Рекомендуется не оставлять без внимания стремление сотрудников повысить уровень образования в своей профессиональной области. Речь может идти об обучении в магистратуре и аспирантуре или занятии научной деятельностью.

Рекомендуется проводить регулярный мониторинг кадрового резерва. Качественный анализ позволит оценить состав кадровой базы, эффективность работы, максимально обезопасить процесс от возможных внешних и внутренних рисков и более точно прогнозировать развитие организации. Свободная и открытая ротация кадров, обновление круга лиц, находящихся на муниципальной службе, обеспечат повышение качества исполнения служащими своих обязанностей, престижа государственной службы, рост уровня доверия населения к власти. Таким образом, увеличение числа талантливых, инициативных, настроенных на успех муниципальных служащих будет способствовать развитию российской системы местного самоуправления.

Ссылки:

1. Алиева С.В. Профессиональная культура государственных и муниципальных служащих: состояние и условия инновационной трансформации (на материалах Южного федерального округа). Ростов н/Д., 2007. 311 с.
2. Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. Изд. 2-е, доп. М., 2008. 311 с.
3. Бондарев С.Б. Карьерный лифт в управлении персоналом государственной службы в современной России. Ростов н/Д., 2011. 124 с.
4. Тев Д.Б. Федеральная административная элита России: карьерные пути и каналы рекрутирования // Полис. Политические исследования. 2016. № 4. С. 115–130. <https://doi.org/10.17976/jpps/2016.04.10>.
5. Maskell J. Post-Employment, "Revolving Door", Laws for Federal Personnel [Электронный ресурс] : Congressional Research Service Report. 2014. Jan. 7. 14 p. URL: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R42728.pdf> (дата обращения: 14.06.2019).
6. Ляховенко О.И. «Принцип вращающихся дверей» и проблема взаимной проницаемости политических, научных и бизнес-элит в России // Schola-2012 : сборник научных статей факультета политологии Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова. М., 2013. С. 209–214.

References:

Alieva, SV 2007, *Professional Culture of State and Municipal Employees: State and Conditions of Innovative Transformation*

(Based on the Materials of the Southern Federal District), Rostov-on-Don, 311 p., (in Russian).

Atamanchuk, GV 2008, *The Essence of Public Service: History, Theory, Law, Practice*, 2nd ed., Moscow, 311 p., (in Russian).

Bondarev, SB 2011, *Career Elevator in Civil Service Personnel Management in Modern Russia*, Rostov-on-Don, 124 p., (in Russian).

Lyakhovenko, OI 2013, "The Principle of Revolving Doors" and the Problem of Mutual Permeability of Political, Scientific and Business Elites in Russia', *Schola-2012: sbornik nauchnykh statei fakulteta politologii Moskovskogo gosudarstvennogo universiteta im. M.V. Lomonosova*, Moscow, pp. 209-214, (in Russian).

Maskell, J 2014, *Post-Employment, "Revolving Door"*, *Laws for Federal Personnel: Congressional Research Service Report*, Jan. 7, 14 p., viewed 14 June 2019, <<https://fas.org/sgp/crs/misc/R42728.pdf>>.

Tev, DB 2016, 'Federative Administrative Elite of Russia: Career Paths and Channels of Recruitment', *Polis. Politicheskiye issledovaniya*, no. 4, pp. 115-130, <https://doi.org/10.17976/jpps/2016.04.10>, (in Russian).