

УДК 332.1

doi: 10.20310/1819-8813-2017-12-3-82-88

РЕГИОНАЛЬНАЯ ИДЕНТИФИКАЦИЯ КАК ВЕКТОР РАЗВИТИЯ КАДРОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

КАЦУК ОЛЬГА АНАТОЛЬЕВНА

Тамбовский государственный университет имени Г. Р. Державина,
г. Тамбов, Российская Федерация, e-mail: confpost@mail.ru

ЧЕТЫРИН СЕРГЕЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ

Тамбовский государственный университет имени Г. Р. Державина,
г. Тамбов, Российская Федерация, e-mail: unnamedtmb@gmail.com

В статье рассмотрены различные подходы к пониманию и определению понятия «региональная идентификация». Выявлена разобщенность позиций исследователей данного феномена, и сделан вывод о необходимости дальнейшего изучения региональной идентичности как междисциплинарной категории. Показана динамичная природа региональной идентичности и источники ее формирования. Предложено использование региональной идентичности в качестве элемента управления при реализации индивидуального подхода к управлению кадрами для каждой территории и при разработке принципов и приоритетных направлений государственной кадровой политики в регионе. Проведен анализ современного состояния и динамики кадрового состава госслужбы Тамбовской области, который показал, что наряду с положительной динамикой и высокими достигнутыми показателями существует ряд проблем, решение которых позволит развивать кадровый потенциал гражданских служащих области за счет совершенствования кадровой политики. Предложены пути решения выявленных проблем к подготовке кадров публичного управления в современных условиях с учетом индивидуальных потребностей территориального образования.

Ключевые слова: идентичность, региональная самоидентификация, кадры государственного и муниципального управления, государственная кадровая политика

Региональная идентичность в современной России является предметом пристального внимания теоретиков и практиков, от философов до политологов, в силу ее высокой значимости как неотъемлемого элемента гражданского общества. При этом, будучи существенным аспектом регионального развития, она попадает в поле зрения экономистов и управленцев, становясь объектом междисциплинарного исследования. Рассматриваемая с позиций государственного и муниципального управления, региональная идентичность обладает собственной дефиниционной спецификой и требует уточнения рабочего определения региональной идентичности и ее содержания.

Английский термин «*identity*», в русском варианте звучащий как идентичность, имеет перевод: тождественность, адекватность. На русском языке это уместнее именовать самобытностью, самосознанием. Для уточнения содержания поня-

тия обратимся к видению исследователей, занимающихся данной проблематикой.

Термин «самоидентификация» «означает отнесение себя к самому себе с целью самопознания, установления тождественности своих качественных характеристик с реальным или мнимым пониманием себя, т. е. с понимаемым самим собой своего образа. Применительно к территории самоидентификация означает соотнесение прошлого ее облика (в нашем случае – социально-экономического) к настоящему» [1]. В общем случае элементами самоидентификации автор считает: 1) субъекта – «себя»; 2) свой образ; 3) его понимание, реальное или мнимое. При переходе к территории набор элементов кардинально меняется: 1) прошлый облик; 2) настоящий облик; 3) их соотнесение. Представляется необходимым уточнить, который из наборов ближе к объяснению объективной реальности, воспринимаемой субъектами.

Региональная идентичность трактуется как «переживаемые и/или осознаваемые смыслы системы территориальных «общностей» (субъективной социально-географической реальности), формирующие «практическое чувство» и/или сознание территориальной принадлежности индивида» [2]. Что также оставляет вопрос о содержательном наполнении категории, представленной 1) смыслами; 2) чувствами/сознанием; 3) индивидом.

Региональную идентичность понимают как форму осмысления и выражения региональных интересов, существование которых обусловлено территориальными особенностями жизнедеятельности людей. «И чем глубже эти особенности, тем заметнее отличаются региональные интересы от общегосударственных» [3]. Этот подход отвечает задачам территориального управления, но, по сути, в нем нет содержательного раскрытия региональной идентичности, она фигурирует как нечто, форма чего-то.

Исследование региональной идентичности с позиций экономической науки приводит к выводу о междисциплинарном характере явления и, соответственно, о потребности в междисциплинарном подходе при определении «ее роли в качестве пространственного фактора развития экономики, выявления ее свойств и значимости для региональных воспроизводственных процессов» [4].

С региональной идентичностью связывают понятия брендинга, имиджа, позиционирования региона, «малой родины» и т. д.

Современная отечественная научная литература представляет широкий спектр подходов к пониманию региональной идентичности / самоидентификации и ... не дает ответов, укладывающихся в единую систему (универсальное – специфическое – частное), что свидетельствует о необходимости дальнейшего изучения региональной идентичности как междисциплинарной категории. Приведенные примеры демонстрируют, на наш взгляд, не многообразие научных подходов, а разобщенность позиций разработчиков различных направлений, дисциплин и уровней научных исследований. В связи с чем «возникает необходимость идентификации смысловых значений «региональной идентичности» [4].

В чем едино научное сообщество, так это в оценке значимости региональной идентичности, ее важности для социально-экономического развития региона. Так, авторы, констатируя кризис идентичности в современном российском обществе, утверждают, что он влияет на все сферы жизнедеятельности, в том числе, и на экономику. Отсутствие осознанно формируемой идентично-

сти может стать серьезным препятствием на пути инновационного развития территории. По мнению исследователей, рассматривающих экономическую идентичность региона и сетевой аспект его конкурентных преимуществ, «готовность региональной экономики к переходу к сетевой форме организации определяется как инфраструктурными и технологическими факторами, так и наличием региональной экономической идентичности» [5].

Региональная идентификация может оказывать как положительное, так и отрицательное влияние на экономическое развитие региона. «Осознание населением собственного экономического и политического статуса неизбежно отражается и в характере хозяйственного развития» [3], оказывает воздействие на инвестиционную привлекательность региона.

Безусловно, самоидентификация территории оказывает влияние не только на экономику, она обеспечивает и самопознание, и выявление внутренних способностей для гармонизации развития, улучшения условий жизни, создания комфортных социальных условий по сравнению с другими территориями и т. д.

Региональная идентификация как явление современной социальной жизни обладает весьма сложной природой, формируясь в условиях глобализации и унификации экономического пространства, сочетающейся с регионализацией и дифференциацией политического пространства. По мнению исследователей, «новая региональная самоидентификация России скорее не явление, а процесс, который растянется на долгое время» [6].

Обзор работ, посвященных вопросу региональной идентичности, выявил, что она рассматривается как явление, процесс, инструмент, региональная политическая символика, как имидж, позиционирование региона, как социальная функция, элемент политического управления, пространственный фактор развития экономики.

Для государственного управления представляют интерес управленческие аспекты и возможности региональной идентичности. Управляй или будь управляем, или и то и другое. Поэтому сегодня она исследуется со стороны формирования, конструирования, проведения анализа, оценки, собственного структурирования, включения в систему регионального бренд-менеджмента и др.

Региональная идентичность, обладая динамичной природой, должна рассматриваться как процесс социальной идентификации и как явление – состоявшийся результат этого процесса. Кроме того, она имеет внутренние и внешние ис-

точники формирования: генерируется самой общностью (внутренняя идентичность, порождаемая, с одной стороны, самоорганизацией населения и, с другой стороны, управляющими воздействиями региональных властей). Также территориальная идентичность может быть приписана или принудительно навязана извне.

Сложность рассматриваемого явления увеличивается из-за того, что «все варианты идентификации находятся во взаимосвязи и подвержены динамическому взаимовлиянию» [6].

Исследователи едины во мнении, что региональная идентичность – управляемый процесс, именуя его процессом, посредством которого местное население и органы управления развивают привязанность людей к своей территории.

В качестве важных факторов развития идентичности выступает региональная символика, включающая в себя три основные составляющие: герб, флаг и гимн. Оценивая современное состояние российской региональной символики, специалисты отмечают «сложную и странную картину. В большинстве случаев она не вошла в плоть и кровь культурной жизни. Далеко не всегда она сумела подчеркнуть региональную индивидуальность» [2].

Трудно не согласиться с утверждением, что главным носителем как имеющихся территориально-общественных характеристик, так и изменений в сторону будущего развития выступают люди с их знаниями менталитетом. Из чего делается очень серьезный вывод: «если управленческий процесс не находит поддержки в интеллектуализации территории (росте образованности населения и увеличении наукоемкости производства), то территориальная система постепенно начинает деградировать» [1].

Даже неравномерность развития региональных социально-экономических систем, объясняют ученые, в значительной степени обусловлена и предопределена региональной дифференциацией в развитии национального человеческого капитала. «Одним из эффективных инструментов механизма управления его развитием является дифференциация регионов России по состоянию (уровням развития) человеческого капитала, которая обеспечит возможность разработки индивидуального подхода к формированию и управлению им для каждой территории» [7]. Соглашаясь с позицией автора о необходимости индивидуального подхода к управлению кадрами для каждой территории, для реализации этого подхода мы видим потребность в дополнении дифференциации регионов России по состоянию человеческого капи-

тала учетом региональной идентичности, ее оценкой и использованием в качестве элемента управления.

Решение проблем государственного управления, стоящих перед регионом, включает в качестве первостепенного элемента совершенствование кадровой политики, направленной как на весь трудовой ресурс региона, так и на кадры госслужбы. Теория менеджмента утверждает, что эффективность системы не может быть выше эффективности управляющего центра, что предопределяет первоочередное внимание к уровню образования и профессиональной компетенции не только руководителей высшего звена, но и всех субъектов региональной системы государственной службы.

Государственная кадровая политика на современном этапе служит одним из основных средств совершенствования всей системы государственной службы, поэтому чрезвычайно важен научно-обоснованный и адекватный региональной социально-экономической ситуации подбор ее базовых принципов и определение первоочередных и наиболее значимых направлений развития.

Принципы и приоритетные направления государственной кадровой политики в регионе должны определяться с учетом региональной идентичности, что требует специальных масштабных исследований.

Уровень осознанности правил и норм, которые лежат в основе кадровых мероприятий и, связанная с этим уровнем, возможность непосредственного влияния управленческого аппарата на кадровую ситуацию позволяет выделить четыре типа кадровой политики: пассивная; реактивная; превентивная; активная.

Проведенное исследование позволило выбрать активную кадровую политику как единственную альтернативу, обеспечивающую социально-экономическое развитие Тамбовской области. Активная политика базируется на возможностях руководства получать прогноз, и иметь средства воздействия на ситуацию, и на способности кадровой службы разрабатывать соответствующие кадровые программы, проводить постоянный мониторинг ситуации (что реализовано в области) и корректировать исполнение программ в соответствии с изменениями параметров внешней и внутренней среды.

Важно разграничивать механизмы, которыми может пользоваться руководство для прогноза на рациональные (осознаваемыми) и нерациональные (мало поддающимися алгоритмизации и описа-

нию), и, соответственно, проводить рациональную активную кадровую политику. При ней, в отличие от авантюристической кадровой политики, руководство региона имеет как качественный диагноз, так и обоснованный прогноз развития ситуации и располагает средствами для влияния на нее.

Кадровая политика, регулирование взаимодействия ее субъектов и объектов должны строиться на научной базе в соответствии с определенными принципами, т. е. основными положениями и правилами, регламентирующими работу с кадрами [8].

Важность принципов для формирования государственной кадровой политики позволяет нам говорить о них как о неотъемлемой части Концепции государственной кадровой политики, наряду с исходными позициями и ведущими идеями.

Существует несколько подходов к классификации принципов государственной кадровой политики. Не останавливаясь на их перечислении, отметим, что все принципы государственной службы и государственной кадровой политики представляют собой элементы единого целого, неразрывно связаны и предопределяют друг друга. Принципы государственной службы проецируются на принципы государственной кадровой политики в системе госслужбы, которые в свою очередь предопределяют принципы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих.

Принципы кадровой политики, с одной стороны, не исчерпывают основных правил и положений, регулирующих работу с кадрами государственной службы, а с другой стороны, не несут в себе стратегического вектора. Поэтому они должны разрабатываться и реализовываться параллельно с приоритетными направлениями государственной кадровой политики.

Цели, задачи, приоритеты государственной кадровой политики определяются в зависимости от государственного устройства, уровня развития и состояния общества. Существует мнение, что государственное устройство и организация российского общества находятся в стадии реформирования, в силу чего приоритеты и цели государственной кадровой политики не приобрели пока достаточной определенности и конкретности [8]. К примеру, высказываются, в частности, различные взгляды на объем и пределы государственного регулирования кадровых процессов, на соотношение платного и бесплатного обучения в системе подготовки и переподготовки кадров.

Формирование государственной кадровой политики, в соответствии с принципами и приори-

тетными направлениями в обязательном порядке предполагает анализ ситуации, сложившейся в кадрах госслужбы.

В рамках решения закрепленной за управлением государственной службы и организационной работы администрации Тамбовской области задачи «осуществление постоянного контроля за ходом выполнения социально-экономических программ, областного бюджета, подготовка предложений по оперативному рассмотрению вопросов, связанных с обеспечением их выполнения» ежегодно проводится мониторинг реализации единой кадровой политики. Результаты проведенного управлением государственной службы и организационной работы анализа характеризуют современное состояние и динамику кадрового состава госслужащих Тамбовской области.

По своей структуре анализ совпадает с приоритетными направлениями развития государственной кадровой политики, заявленными в источнике «Современная государственная кадровая политика: сущность, принципы, приоритетные направления развития» [9], где первая позиция отведена сдерживанию роста абсолютной численности госслужащих, приведение в соответствие с избранной моделью государственного управления. Общее число занятых на государственной службе области за период с 2008 по 2015 гг. возросло на 603 человека (в связи с расширением выполняемых государственными органами области полномочий), но при этом наблюдалась тенденция к явно выраженному замедлению этого процесса. Реализация комплексных мероприятий в период с 2014 по 2015 гг., направленных на оптимизацию численности госслужащих и повышение эффективности деятельности государственных органов области, привела к снижению численности госслужащих на 85 человек.

Такое приоритетное направление современной государственной кадровой политики, как нормализация показателей структуры кадров государственной службы по возрастному, и половому признаку (привлечение молодежи и повышение удельного веса женщин на руководящих должностях [9], было проанализировано через призму возраста и пола госслужащих области. За исследуемый период средний возраст государственного служащего области составлял немногим более 40 лет, а возрастная структура государственных служащих области оставалась достаточно стабильной. Общая численность мужчин – работников администрации возросла в абсолютном значении. Относительные показатели позволяют увидеть, что процент мужчин в общей численно-

сти госслужащих несколько сократился: с 36,4 % до 32,3 %. Это свидетельствует о феминизации госслужбы в регионе и позволяет сделать вывод о необходимости более глубоких исследований.

В поле зрения управления государственной службы и организационной работы при проведении анализа попало обеспечение стабильности кадрового состава в сочетании с его целенаправленным обновлением [8], также являющееся приоритетным направлением государственной кадровой политики. Плановое обновление, ротация кадров государственной службы в сочетании с преимущественностью обеспечивают передачу опыта и практических знаний служащим, впервые поступившим на государственную службу. Наличие в коллективе опытных и молодых сотрудников было проанализировано как распределение общей численности государственных служащих области по стажу (опыту) работы в целом по всем государственным органам области. Доля служащих, имеющих стаж работы в госорганах свыше 10 лет, варьируя за исследуемый период, колебалась вокруг значения 0,5, т. е. 50 %. Аналогичная динамика имела место у служащих со стажем от 5 до 10 лет с той разницей, что колебания были вокруг цифры 0,25 или 25 %. Очень близкая динамика была у тех, кто проработал в госорганах менее 5 лет (исключение составил 2012 г., когда в общей численности эта группа составила немногим более 10 %).

С целью оценки таких показателей, как текучесть и сменяемость кадров на государственной службе области, так и престиж поступления на государственную службу и «стабильность» кадров государственной службы была изучена динамика количества назначений и увольнений с гражданской службы. Взятая в этом разрезе ситуация с кадрами госслужбы характеризуется нарастающей динамикой, усиливающейся с 2013 г. Количество назначения на должности гражданской службы области выросло практически вдвое, тогда как количество увольнений увеличилось втрое.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод, что Тамбовская область благополучно реализует такое приоритетное направление кадровой политики и кадровой работы, как обеспечение однородности кадрового состава по уровню профессиональной подготовки [9]. Образовательный уровень госслужащих области характеризуется высокой положительной динамикой. За исследуемый период с число служащих, имеющих высшее образование, повысилось с 85,6 % до 94 %, при этом снизилась численность служащих со средним и средне-профессиональным образованием, с 12,8 % до 6,0 %. Положительные тенденции по-

вышения уровня образования госслужащих наиболее ярко выражены, начиная с 2011 г. Особо отмечается, что 53-м государственным служащим присуждены ученые степени кандидата и доктора наук.

В целях обеспечения профессионализма и компетентности государственных гражданских служащих, а также обеспечения поддержания необходимого уровня квалификации, в условиях динамичного развития действующего законодательства, управлением государственной службы и организационной работы организуется работа по планированию и проведению обучения государственных гражданских служащих по программам дополнительного профессионального образования (профессиональной переподготовки и повышения квалификации).

Анализ современного состояния и динамики кадрового состава госслужбы Тамбовской области показал, что наряду с положительной динамикой и высокими достигнутыми показателями существует ряд проблем, решение которых позволит развивать кадровый потенциал гражданских служащих области за счет совершенствования кадровой политики. В частности, проблема подготовки госслужащих не стоит остро, однако без проведения качественного анализа, основываясь на экспертных оценках, ее нельзя исключить из разряда актуальных.

Образовательные ресурсы региона, адресованные кадрам госслужбы, представлены реализующими образовательную программу направления подготовки «государственное и муниципальное управление» классическим Тамбовским государственным университетом имени Г. Р. Державина, его структурным подразделением Институтом дополнительного образования, филиалом Российской академии народного хозяйства и государственной службы. Располагаясь на территории региона, они включены в его самоидентификацию и обладают потенциалом подготовки и переподготовки кадров госслужбы с учетом региональной идентичности Тамбовской области. Тем самым будет выполняться одно из важнейших требований к подготовке кадров публичного управления в современных условиях – гибкое реагирование на текущие проблемы территориального образования и учет индивидуальных потребностей.

Литература

1. Бочко В. С. Применение метода самоидентификации территории для ее анализа и оценки перспектив развития // Экономика региона. 2011. № 3. С. 9-17.
2. Региональные символы и региональная самоидентификация. URL: <http://citoweb.yspu.org/link1-/metod/met119/tema12/Ex12.3.html>

3. Региональная идентичность. URL: <http://center-yf.ru/data/economy/regionalnaya-identichnost.php>

4. Галазова С. В. Региональная идентичность экономического пространства // Экономические науки. 2014. № 6(115). С. 64-69.

5. Дайкер А. О., Чернов С. А. Экономическая идентичность региона и сетевой аспект его конкурентных преимуществ // Научно-методический электронный журнал «Концепт». 2016. № 12. URL: <https://ekon-sept.ru/2016/16271.htm>

6. Региональная идентичность: теоретическое содержание, методология исследования. URL: http://studbooks.net/565784/politologiya/regionalnaya_identichnost_teoreticheskoe_soderzhanie_metodologiya_izucheniya

7. Гурбан И. А. Национальный человеческий капитал России: региональная дифференциация // Фундаментальные исследования. 2014. № 5-5. С. 1063-1069. URL: <https://fundamental-research.ru/ru/article/view?id=34046>

8. Государственная кадровая политика. URL: <http://center-yf.ru/data/Kadroviku/Gosudarstvennaya-kadrovaya-politika.php>

9. Современная государственная кадровая политика: сущность, принципы, приоритетные направления развития. URL: <http://club-energy.ru/28-29.php>

References

1. Bochko V. S. Primneniye metoda samoidentifikatsii territorii dlya ee analiza i otsenki perspektiv razvitiya [Application of a method of self-identification of the territory for its analysis and an assessment of prospects of development] // Ekonomika regiona. 2011. № 3. S. 9-17.

2. Regional'nye simvolyy i regional'naya samoidentifikatsiya [Regional symbols and regional self-identification].

URL: <http://citoweb.yspu.org/link1-/metod/met119/tema-12/Ex12.3.html>

3. Regional'naya identichnost' [Regional identity]. URL: <http://center-yf.ru/data/economy/regionalnaya-identichnost.php>

4. Galazova S. V. Regional'naya identichnost' ekonomicheskogo prostranstva [Regional identity of economic space] // Ekonomicheskiye nauki. 2014. № 6 (115). S. 64-69.

5. Dajker A. O., Chernov S. A. Ekonomicheskaya identichnost' regiona i setevoy aspekt ego konkurentnykh preimushchestv [Economic identity of the region and network aspect of its competitive advantages] // Nauchno-metodicheskij elektronnyj zhurnal «Kontsept». 2016. № 12. URL: <https://ekon-sept.ru/2016/16271.htm>

6. Regional'naya identichnost': teoreticheskoye sodержaniye, metodologiya issledovaniya [Regional identity: theoretical contents, research methodology]. URL: http://studbooks.net/565784/politologiya/regionalnaya_identichnost_teoreticheskoe_soderzhanie_metodologiya_izucheniya

7. Gurban I. A. Natsional'nyj chelovecheskij kapital Rossii: regional'naya differentsiatsiya [National human capital of Russia: regional differentiation] // Fundamental'nye issledovaniya. 2014. № 5-5. S. 1063-1069. URL: <https://fundamental-research.ru/ru/article/view?id=34046>

8. Gosudarstvennaya kadrovaya politika [Public personnel policy]. URL: <http://center-yf.ru/data/Kadroviku/Gosudarstvennaya-kadrovaya-politika.php>

9. Sovremennaya gosudarstvennaya kadrovaya politika: sushchnost', printsipy, prioritetnye napravleniya razvitiya [Modern public personnel policy: essence, principles, priority directions of development]. URL: <http://club-energy.ru/28-29.php>

* * *

REGIONAL IDENTIFICATION AS VECTOR OF DEVELOPMENT OF FRAMES OF THE PUBLIC AND MUNICIPAL ADMINISTRATION

KATSUK OLGA ANATOLYEVNA

Tambov State University named after G. R. Derzhavin,
Tambov, the Russian Federation, e-mail: confpost@mail.ru

CHETYRIN SERGEY ALEKSANDROVICH

Tambov State University named after G. R. Derzhavin,
Tambov, the Russian Federation, e-mail: unnamedtmb@gmail.com

In article authors considered various approaches to understanding and definition of the concept «regional identification», revealed dissociation of positions of researchers of this phenomenon, drew the conclusion on need of further studying of regional identity as cross-disciplinary category, showed the dynamic nature of regional identity and sources of its formation, offered use of a regional identity as an element of management at realization of individual approach to personnel administration for each territory and when developing the principles and the priority directions of the public personnel policy in the region, carried out the analysis of the current state and dynamics of personnel structure of civil service of the Tambov region which showed that along with positive dynamics and the high reached rates there is a number of problems which solution will allow to develop the personnel potential of civil servants of area due to improvement of personnel policy and offered solutions of the revealed problems to training of public management in modern conditions taking into account individual requirements of territorial education.

Key words: identity, regional self-identification, frames of the public and municipal administration, public personnel policy

Об авторах:

Кацук Ольга Анатольевна, доктор экономических наук, профессор кафедры «Кадровое управление» Института экономики, управления и сервиса Тамбовского государственного университета имени Г. Р. Державина, г. Тамбов, Российская Федерация

Четырин Сергей Александрович, магистрант Института экономики, управления и сервиса Тамбовского государственного университета имени Г. Р. Державина, г. Тамбов, Российская Федерация

About the authors:

Katsuk Olga Anatolyevna, Doctor of Economics, Professor of the Personnel Administration Department, Institute of Economy, Management and Service, Tambov State University named after G. R. Derzhavin, Tambov, the Russian Federation

Chetyrin Sergey Aleksandrovich, Applicant for Master's Degree of Institute of Economy, Management and Service, Tambov State University of G. R. Derzhavin, Tambov, the Russian Federation