

УДК 316.354
ББК С556.423
С84

Рекомендовано к опубликованию решением департамента менеджмента
Санкт-Петербургской школы экономики и менеджмента
Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики»

Рецензенты:

доктор социологических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы, заведующий кафедрой экономики труда СПбГЭУ *В. И. Сигов*
доктор экономических наук, доцент, профессор НИУ ВШЭ *Е. В. Корчагина*

С84 **Стрекалова Н. Д., Рогова Г. И. Управление профессиональным развитием государственных гражданских служащих налоговых органов:** монография. — СПб.: Астерион, 2015. — 136 с.

ISBN 978–5–00045–333–9

Монография посвящена исследованию актуальных, недостаточно изученных и освещенных в литературе проблем профессионального развития государственных гражданских служащих Федеральной налоговой службы России. В работе рассматриваются особенности налоговой службы как социального института, раскрываются концептуальные, теоретико-методологические подходы к управлению профессиональным развитием специалистов налоговых органов. На материалах проведенных социологических исследований выявлены проблемы и специфика профессиональной деятельности государственных служащих налоговых органов, показаны роль и влияние профессиональной среды на функциональные и дисфункциональные процессы, дан социологический анализ мотивации профессиональной деятельности и образовательных потребностей специалистов. Предложены научно-методические подходы и социальные технологии управления профессиональным развитием государственных гражданских служащих налоговых органов.

Монография адресована научным и педагогическим сотрудникам, руководителям кадровых подразделений Федеральной налоговой службы России. Она может быть рекомендована преподавателям, аспирантам и студентам высшей школы, изучающим вопросы социологии управления, государственной и гражданской службы, профессионального развития государственных гражданских служащих.

ISBN 978–5–00045–333–9

© Стрекалова Н.Д., Рогова Г.И., 2015
© Издательство «Астерион», 2015

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	4
Глава 1. Теоретико-методологические подходы к анализу управления профессиональным развитием государственных гражданских служащих Федеральной налоговой службы России	8
1.1. Федеральная налоговая служба как социальный институт	8
1.2. Структурно-функциональный анализ Федеральной налоговой службы	18
1.3. Социальные аспекты управления профессиональным развитием государственных гражданских служащих	29
Глава 2. Социологическое исследование управления профессиональным развитием государственных гражданских служащих налоговых органов	45
2.1. Модель процесса профессионально-личностного развития специалиста налоговых органов	45
2.2. Социологический анализ мотивации профессиональной деятельности работников налоговых органов	55
2.3. Формирование программы профессионального развития кадров на основе анализа их образовательных потребностей	72
Заключение	87
Список литературы	89
Приложения	100

ВВЕДЕНИЕ

Управление профессиональным развитием государственных гражданских служащих — необходимое условие эффективного функционирования государственной службы. Результаты деятельности Федеральной налоговой службы России (ФНС) в значительной степени зависят от профессионализма ее сотрудников. В Концепции кадровой политики¹ ФНС отмечается необходимость создания комплексной системы планирования кадровых ресурсов и повышения профессионального уровня работников на основе развития непрерывного профессионального образования. Управление профессиональным развитием государственных гражданских служащих — необходимое условие эффективного функционирования государственной службы в целом.

Практическая значимость и острота проблем, связанных с недостатком профессионализма сотрудников налоговой службы, особенно остро ощущаются в условиях динамично развивающихся социальных процессов, что обусловлено постоянными изменениями в российском налоговом законодательстве, реформированием государственной гражданской службы. Практика показывает, что динамика осуществления этих процессов не поспевает за изменениями, происходящими в российском обществе. Так, в ходе реформ, проведенных в 2012 году с целью оптимизации численности персонала, кадровый состав налоговых инспекций был обновлен в среднем на 15 %. Из налоговых органов были уволены 31 920 сотрудников, вновь принято на государственную службу 19 790 работников. Только за 2012 год в Налоговый кодекс Российской Федерации (2 часть) было внесено 28 изменений и дополнений, а ранее, в 2011 году, — 36.

Для выполнения своих штатных функций специалистам налоговых органов сегодня требуются дополнительные аналитические и творческие способности: умение решать нестандартные задачи, самостоятельно находить выход из критических ситуаций, умение прогнозировать и отвечать за последствия принимаемых решений. Реорганизация ФНС России выявила ряд проблем, связанных в том числе с подготовкой и формированием кадрового резерва, уровнем профессиональных знаний, умений и навыков сотрудников, их психологической неготовностью к эффективной деятельности в условиях динамичных социальных и экономических перемен.

Неэффективная система управления кадрами приводит к профессиональной деформации и дисфункциональным последствиям деятельности налоговой службы. Творческие способности специалистов находят выход и реализуются в других, по большей части коррупционных формах.

¹ Приказ ФНС России от 11.07.2011 № ММВ-7-4/436@ «Об утверждении Концепции кадровой политики Федеральной налоговой службы».

Наблюдается проблемная ситуация — несоответствие между необходимым, требуемым уровнем профессионализма работников налоговых органов с одной стороны и существующим на сегодня уровнем — с другой. Решение указанной проблемы — неотложная задача общегосударственного значения, важное условие для обеспечения результативного функционирования и развития налоговой службы, а также прямая социально-экономическая выгода для России, которая связана с повышением социального благосостояния граждан, укреплением экономического положения и безопасности страны.

Следует отметить, что теоретическими и прикладными вопросами профессионального развития государственных гражданских служащих ученые начали заниматься сравнительно недавно. Проблематика социальных процессов и социального механизма налоговой системы, специфика профессиональной деятельности государственных служащих налоговых органов и управления профессиональным развитием кадров ФНС России исследованы явно недостаточно. Отчасти это объясняется закрытостью информации о деятельности налоговой службы. Актуальность и практическую значимость этих вопросов подтверждают изданные за последнее время многочисленные приказы ФНС России².

Проведенный анализ научной литературы показал, что проблемы повышения профессионализма специалистов налоговых органов, формирования и развития их профессиональной среды, взаимосвязи и ее влияния на субъект деятельности, особенности профессиональной деятельности налоговых служащих недостаточно исследованы и освещены в отечественной литературе. Недостаточно представлены и научно обоснованы подходы к управлению процессом профессионального развития сотрудников налоговой службы. Препятствием на этом пути являются нерешенные в научном плане вопросы, в первую очередь концептуального методологического характера, а также недостаток научно-методического обеспечения управления профессиональным развитием кадров налоговых органов, которые требуют своего рассмотрения с позиций социологии управления.

² Указ Президента РФ от 01.02.2005 № 111 (в ред. от 16.11.2011) «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)» // Собрание законодательства РФ от 07.02.2005 — № 6. — Ст. 438; Приказ ФНС России от 16.07.2012 № ММВ-7-4/500@ «О квалификационных требованиях к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей федеральными государственными гражданскими служащими центрального аппарата и территориальных органов Федеральной налоговой службы»; Приказ ФНС России от 13.09.2011 № ММВ-7-4/570@ «Об утверждении Методических рекомендаций по адаптации государственных гражданских служащих центрального аппарата Федеральной налоговой службы и территориальных органов ФНС России»; Приказ ФНС России от 07.10.2011 № ММВ-7-4/633@ «О порядке утверждения индивидуальных планов профессионального развития федеральных государственных гражданских служащих Федеральной налоговой службы» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти от 05.03.2012 г. — № 10.

Гипотезой для проведения исследования послужило предположение о том, что профессиональное развитие государственных гражданских служащих налоговых органов представляет собой сложный, динамичный социальный процесс, который в существенной мере зависит от влияния различных факторов профессиональной среды и среды управления.

Объектом исследования является система управления кадрами ФНС России. Предмет исследования — социальные аспекты управления профессиональным развитием кадров ФНС России.

Цель исследования — на основе социологического анализа деятельности Федеральной налоговой службы как социального института разработать концептуальные и методические основы управления профессиональным развитием государственных гражданских служащих налоговых органов в условиях динамичных изменений социальной среды.

Для достижения этой цели были определены следующие задачи:

1. Дать характеристику теоретико-методологических подходов к анализу Федеральной налоговой службы как социального института.

2. Провести структурно-функциональный анализ Федеральной налоговой службы в системе социальных отношений.

3. Рассмотреть социальные аспекты управления профессиональным развитием государственных гражданских служащих и выявить характеристики профессиональной среды налоговых органов.

4. Исследовать процесс профессионального развития специалиста налоговых органов и разработать его модель.

5. Раскрыть содержание мотивации работников налоговых органов в сфере профессиональной деятельности и оценить мотивационный комплекс специалистов налоговых органов и руководителей налоговых инспекций.

6. Разработать программу управления профессиональным развитием специалистов налоговых органов на основе их образовательных потребностей и интересов с учетом динамичных изменений в социальной среде.

Теоретико-методологической основой для проведения исследования послужили классические труды по социологии управления, институциональный, системный и структурно-функциональный подходы, а также общенаучные методы: диалектический, системный, метод структурно-функционального анализа, методы прикладной социологии.

Эмпирическую базу исследования составили результаты прикладных исследований, которые были проведены на базе Приволжского института повышения квалификации ФНС России (Центра подготовки персонала ФНС России). В их числе: 1) исследование мотивов поступления на работу специалистов в структуру налоговых органов в 2007–2013 годах, всего в опросе приняли участие 327 человек; 2) диагностическое исследование проблем профессиональной деятельности и профессионального развития кадров Федеральной налоговой службы России в 2009 году, в котором приняли участие 250 человек; 3) исследование по вопросам мотивации работников налоговых органов в 2008–2013 годах, в опросе приняли участие 528 чело-

век; 4) исследование типов профессионального развития, проведенное среди начальников инспекций ФНС России в 2009–2013 годах, в опросе приняли участие 90 человек.

Структура книги состоит из 2 глав, 6 параграфов.

Первая глава раскрывает теоретико-методологические подходы к анализу управления профессиональным развитием государственных гражданских служащих ФНС России. Начинается она с рассмотрения налоговой службы как социального института. В центре внимания этой главы — анализ научных подходов, изучающих специфику налоговых отношений, обоснование необходимости исследования налоговой службы на основе социологии управления. В ней представлен структурно-функциональный анализ налоговой службы как социального института, показаны проблемы, функциональные и дисфункциональные последствия ее деятельности. Рассматриваются социальные аспекты управления и проблемы профессионального развития работников налоговой службы.

Вторая глава посвящена результатам социологического исследования управления профессиональным развитием государственных гражданских служащих налоговых органов. В ней представлена модель процесса профессионально-личностного развития специалиста налоговых органов. Дан социологический анализ мотивации профессиональной деятельности работников налоговых органов. Рассматривается формирование программы профессионального развития специалистов на основе анализа их образовательных потребностей. Эта глава написана полностью на материалах проведенных эмпирических исследований.

Выводы по главе 2

Таким образом, во второй главе нами были представлены результаты социологического исследования управления профессиональным развитием кадров Федеральной налоговой службы. Полученные результаты и выводы сводятся к следующему.

1. Модель процесса профессионально-личностного развития специалиста налоговой службы включает целевую, процессуальную и результативную составляющие и позволяет проводить отбор и подготовку кадров требуемой квалификации, контроль и оценку поведения специалистов с учетом социальных потребностей и интересов общества. Целевая составляющая включает цели и задачи профессионального развития, мотивацию, потребности. Процессуальная составляющая включает выбор способов, методов, технологий роста профессионализма, а также этапы и периоды профессионального развития. Результативная составляющая включает оценку полученных результатов, достижений.

2. Основными мотивами профессиональной деятельности сотрудников налоговых органов являются: высокий уровень удовлетворенности от выполняемой работы; достойная заработная плата; возможность наиболее полной самореализации в профессиональной сфере; высокая престижность профессии «работник налоговых органов». Для полученного мотивационного комплекса характерно завышение уровня внешней отрицательной мотивации, что обусловлено наличием страха и опасения перед наказанием за допущенные ошибки в выбранной профессиональной среде, а также стремлением избежать критики со стороны руководства или коллег.

3. Руководители налоговых инспекций имеют высокий уровень установки на профессионально-квалификационное развитие и творческий характер труда, что способствует более эффективному и качественному выполнению не только их должностных обязанностей, но и усилению их внутренней мотивации на работу в данной профессиональной среде.

4. Анализ образовательных запросов работников налоговых органов выявил следующие требования, предъявляемые к содержанию образовательных программ: широкопрофильная подготовка, ориентация на специализированные знания и навыки в сфере проведения конкретных налоговых мероприятий, непрерывный процесс повышения квалификации, применение дистанционных технологий обучения, оптимизирующих затраты времени на обучение.

5. Один из способов повышения профессионализма — управление профессиональным развитием кадров на основе стратегического и программно-целевого подходов. Разработан проект программы профессионального развития кадров, который включает в себя взаимоувязанный комплекс проектов, планов и мероприятий, направленных на достижение целей профессионального развития государственных гражданских служащих.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное нами исследование позволило получить следующие результаты.

1. Было установлено, что для обеспечения устойчивого роста профессионализма кадров ФНС России, достижения высоких результатов ее деятельности необходимо учитывать социальную природу этого процесса, обеспечить управление профессиональным развитием сотрудников налоговой службы.

2. Теоретически обоснована необходимость социологического подхода к исследованию процесса и результатов управления ФНС России на основе социологии управления, которая позволяет рассматривать налоговую службу как социальный институт, координирующий социальное управление налоговыми правоотношениями.

3. Проведение теоретического исследования социального механизма налоговой службы, обеспечивающего взаимодействия социальных групп и институтов в сфере налогов и налогообложения на основе методологии структурно-функционального анализа Т. Парсонса (по схеме AGIL), позволило выделить и рассмотреть содержание ее функций на всех структурных уровнях организации, а также проанализировать дисфункциональные последствия ее деятельности.

4. В ходе исследования были уточнены и раскрыты понятия «профессиональное развитие», «управление профессиональным развитием», «профессиональная среда» применительно к специалистам налоговой службы. Показано, что профессиональная среда — важный фактор, влияющий на достижение высокого уровня профессионализма кадров налоговых органов. По результатам исследования был сделан важный вывод: в профессиональной среде налоговой службы происходят не только функциональные, но и дисфункциональные процессы, поэтому она нуждается в управляющих воздействиях. Требуется мониторинг и диагностика профессиональной среды, а также анализ и рациональное управление профессиональным развитием государственных гражданских служащих.

5. С целью формирования позитивного облика специалиста налоговых органов, поднятия престижа государственной службы, преодоления негативного отношения общества к представителям государственного управления разработана трехкомпонентная модель процесса профессионально-личностного развития специалиста, позволяющая учитывать социальные потребности и интересы общества. Показано, что развитие профессионализма специалиста проходит определенные стадии, на каждой из которых возможно появление новых векторов развития или деформации (кризисы).

Данная модель предполагает рост профессионализма кадров через управление профессиональным развитием с использованием обучения, консультирования, самообразования, повышения квалификации и профессиональной переподготовки в системе дополнительного профессионального образования.

6. Определены основные мотивы профессиональной деятельности сотрудников налоговых органов: 1) получение удовлетворенности от самого процесса и результатов труда; 2) денежный заработок и потребность в достижении социального престижа; 3) возможность наиболее полной самореализации в профессиональной сфере. Систематизирован и конкретизирован мотивационный комплекс специалиста налоговой службы, рассчитаны показатели уровня мотивации, позволившие дать практические рекомендации по изменению существующей мотивационной модели. Установлено, что работники категории «руководители» имеют высокий уровень мотивации на профессионально-квалификационное развитие и творческий характер труда, что способствует не только более эффективному и качественному выполнению их должностных обязанностей, но и усилению их нравственных установок на работу в данной профессиональной среде.

7. Усовершенствован методический инструментарий стратегического программно-целевого планирования профессионального развития кадров с учетом происходящих изменений в социальной среде. Разработан проект Программы профессионального развития кадров ФНС России на основе анализа образовательных потребностей кадров. Разработан проект Плана мероприятий по реализации программы профессионального развития кадров налоговых органов, показаны основные направления ее реализации и развития.

Перспективами дальнейших исследований в области управления профессиональным развитием кадров ФНС России являются:

- разработка и апробация механизмов (организационного, административного, информационного) реализации программы профессионального развития кадров ФНС России;
- сравнительный анализ эмпирических данных с использованием предложенной методики проведения прикладного диагностического исследования по теме «Профессиональная деятельность и профессиональное развитие кадров ФНС России»;
- разработка показателей для мониторинга образовательных программ дополнительного профессионального образования, реализуемых различными видами образовательных учреждений;
- разработка методики контроля за ходом реализации программы профессионального развития кадров ФНС России.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Гражданский Кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства РФ от 05.12.1994. — № 32.
2. Конституция Российской Федерации // Собрание законодательства РФ от 03.03.2014. — № 9.
3. Постановление Правительства РФ от 26.06.1995 № 610 (Об утверждении Типового положения об образовательном учреждении дополнительного профессионального образования (повышения квалификации специалистов) (в ред. от 31.03.2003) // Собрание законодательства РФ от 03.07.1995. — № 27.
4. Постановление Правительства РФ от 6.05.2008 № 362 «Об утверждении государственных требований к профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке государственных гражданских служащих Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ от 12.05.2008. — № 19.
5. Приказ ФНС РФ от 11.04.2011 № ММВ-7-4/260@ «Об утверждении кодекса этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Федеральной налоговой службы».
6. Приказ ФНС России от 11.07.2011 № ММВ-7-4/436@ «Об утверждении Концепции кадровой политики Федеральной налоговой службы».
7. Приказ ФНС России от 13.09.2011 № ММВ-7-4/570@ «Об утверждении Методических рекомендаций по адаптации государственных гражданских служащих центрального аппарата Федеральной налоговой службы и территориальных органов ФНС России».
8. Приказ ФНС РФ от 07.10.2011 № ММВ-7-4/633@ «О Порядке утверждения индивидуальных планов профессионального развития федеральных государственных гражданских служащих Федеральной налоговой службы» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти от 05.03.2012. — № 10.
9. Приказ ФНС России от 16.07.2012 № ММВ-7-4/500@ «О квалификационных требованиях к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей федеральными государственными гражданскими служащими центрального аппарата и территориальных органов Федеральной налоговой службы».
10. Трудовой кодекс РФ // Собрание законодательства РФ от 07.01.2002. — № 1.
11. Указ Президента РФ от 11.03.2003 № 306 «Вопросы совершенствования государственного управления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ от 24.03.2003. — № 12.