

ПРОБЛЕМА РАЗРАБОТКИ КВАЛИФИКАЦИОННЫХ ТРЕБОВАНИЙ К ГОСУДАРСТВЕННЫМ СЛУЖАЩИМ, РАБОТАЮЩИМ С МИГРАНТАМИ

**Дьякова А.В.
Шаповалова В.А.**

В настоящий момент остро встала проблема квалификационных требований к государственным служащим, т.к. их состав консервативен и уже не отвечает потребностям современного общества. Одно из направлений решений проблемы – разработка нового подхода к составлению квалификационных требований, которые должны учитывать психологические особенности людей, поступающих на государственную службу, и их способность и готовность выполнять порученные им полномочия.

Особую актуальность данная проблема приобретает относительно государственных служащих, работающих с группами риска, т.к. именно от госслужащих в большей степени зависит возможность их успешной социальной адаптации.

Одной из групп риска являются мигранты. Поэтому необходимо разработать особые психологические критерии и методики профотбора и методики оценки эффективности профессиональной деятельности чиновников, которые, в силу порученных им полномочий, работают непосредственно с мигрантами, т.к. именно от них во многом будет зависеть возможность успешной социальной и экономической адаптации мигрантов.

Ключевые слова: *психологические особенности госслужащих, квалификационные требования, профотбор, эффективность профессиональной деятельности.*

В настоящий момент все более очевидной становится зависимость успешности социально-экономических преобразований, обеспечения стабильного развития и функционирования всей общественной системы не только от оптимизации самого механизма управления, но и от повышения эффективности деятельности субъектов исполнения управленческих функций – государственных служащих. Таким образом, остро стала проблема квалификационных требований к государственным служащим, т.к. их состав консервативен и уже не отвечает потребностям современного общества.

Практическая деятельность государственных служащих по реализации порученных им полномочий определяется тем, что каждый служащий занимает должность, определяющую объем его полномочий, которые и подлежат реализации. Должность государственного служащего также определяет требования к лицу, претендующему на ее замещение. Эти требования перечислены и частично закреплены непосредственно в законе. Они получили название квалификационных требований.

Квалификационные требования используются в кадровом отборе наряду с социальными и

формальными требованиями. Социальные требования предъявляются к возрасту, состоянию здоровья, имущественному положению, языку, гражданству. Формальные требования – требования к перечню документов, ограничениям. По сравнению с ними квалификационные требования отличаются большей сложностью и значением.

Квалификация – способность работника выполнять конкретные задачи в рамках данного вида деятельности (или вид и степень профессиональной подготовленности к выполнению профессиональной деятельности или продолжению образования).

Квалификационные требования – требования, предъявляемые к гражданам, претендующим на занятие административной государственной должности, в целях определения уровня его профессиональной подготовки, компетентности и соответствия конкретной административной должности. Квалификационные требования к должности могут быть разделены на обязательные (необходимые) и желаемые (дополнительные). Обязательные требования должны иметь особую форму, в полной мере отражающую специфику конкретной должности административной государственной службы. Дополнительные

требования могут быть предъявлены к уровню образования, обладанию специфическими знаниями, умениями и навыками.

В соответствии с частью 3 ст. 6 Федерального закона «Об основах государственной службы РФ» в качестве квалификационных установлены требования к:

- 1) уровню профессионального образования с учетом группы и специализации государственных должностей государственной службы;
- 2) стажу и опыту работы по специальности;
- 3) уровню знаний Конституции РФ, федеральных законов, конституций, уставов и законов субъектов РФ применительно к исполнению соответствующих должностных обязанностей.

Однако за столь формальными показателями невозможно определить уровень профессиональной успешности человека. Т.о. возникает проблема построения модели выявления тех психологических и профессиональных особенностей, которые позволят государственному служащему в наибольшей степени быть готовым реализовать тот социальный заказ, который в данный момент предъявляется обществом.

Особую актуальность данная проблема приобретает относительно государственных служащих, работающих с группами риска. т.к. именно от гос. служащих в большей степени зависит возможность их успешной социальной адаптации.

Одной из групп риска являются мигранты. Под этническими миграциями понимаются случаи массовых перемещений, когда представители того или иного этноса (этнокультурной группы) добровольно или вынужденно покидают территорию места формирования этноса (или его длительного проживания) и переселяются в иное этнографическое или культурное пространство.

Можно выделить четыре этапа этнических миграций: перемещения в результате войн и стихийных бедствий, гонения на почве ортодоксальных религиозных или культурных убеждений, депортации по политическим и геополитическим мотивам и трудовая миграция.

Неизбежным результатом массовых этнических миграций становятся межэтнические (межкультурные) контакты на групповом уровне, когда мигранты вступают в более или менее длительное межкультурное взаимодействие с представителями доминирующей культуры. В современной науке описаны варианты этнических процессов, сопровождающих миграцию: ассимиляция, сегрегация, маргинализация, интеграция и т.д.

Этнические миграции, появившись в человеческой истории, создали новую ситуацию, которая в психологическом плане требует от человека (и человечества в целом) трудной работы понимания и

принятия как иного взгляда на мир, запечатленного в других этнических культурах, так и понимания этнических основ собственного существования. Массовость и напряженность современных этнических миграций породила потребность в знании психологических законов, которым подчиняется миграционное поведение.

Другое психологическое понятие, которое требует своего осмысления – это психологическая аккультурация. Термин психологическая аккультурация был предложен Т. Грейвсом с целью обозначения изменений, возникающих в индивидуальном опыте в результате культурных контактов. В настоящее время выделяют два уровня аккультурации. Это собственно аккультурация, под которой понимают процесс изменения в культуре группы. И психологическая аккультурация – процесс изменения в психологии индивида. Процесс изменения в психологии индивида в связи с переселением в новую социокультурную и этническую среду, требует проведения специальных психологических исследований, посвященных поиску закономерностей и механизмов социокультурной адаптации, поскольку, как известно, это процесс, протекающий весьма болезненно, так как он связан не только с глубокими личностными изменениями, но также затрагивает (часто весьма негативно) этническую идентичность.

Как известно, особая ситуация с этническими миграциями возникла на территории бывшего СССР после его распада и образования новых независимых государств. Особо тяжелая ситуация возникла на территории России в связи с боевыми действиями в Чечне. Эмпирическое изучение психологических особенностей миграции имеет определенные трудности и до последнего времени в научном сообществе ему не придавалось столь важное значение. Эти проблемы научное сообщество отразило только после распада СССР и возникновения огромного количества социальных, политических и психологических проблем в связи с огромным количеством беженцев и вынужденных переселенцев на территории России.

В соответствии с законами «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах», был определен их статус: беженцы – это лица, не имеющие российского гражданства, а вынужденные переселенцы – граждане Российской Федерации, которым по тем или иным причинам пришлось сменить место жительства. По российским законам беженцы и вынужденные переселенцы, получившие соответствующий статус в Российской Федерации, имеют равные с гражданами России права на социальную защиту и медицинскую помощь, работу по найму или предпринимательскую деятельность, устройство детей в государственные или муниципальные образовательные учреждения.

Наиболее авторитетный исследователь миграции, Г.У. Солдатов пишет о том, что всех вынужденных мигрантов на территории России можно условно разделить на три большие группы. Самая многочисленная из них пополняется из рядов 34 млн. русских, украинцев и белорусов, которые после распада Советского Союза остались за пределами Российской Федерации. Вторая по численности группа – это вынужденные российские мигранты, покинувшие Чечню в результате военных действий. И третья – это беженцы и лица, ищущие убежища, из дальнего зарубежья, из стран так называемого третьего мира, преимущественно Центральной Азии (Афганистан, Ирак) и Африки (Ангола, Конго, Сомали, Эфиопия и др.). Обобщающим для обозначения таких категорий, как вынужденные переселенцы, беженцы и лица, ищущие убежища, стало понятие «вынужденные мигранты».

Вместе с тем, проблемами этнической миграции психологи стали заниматься только в 50-70 годы XX века, что было связано с массовыми миграциями из стран Азии и Африки в Европу и Северную Америку. Эти миграции довольно остро поставили вопрос об адаптации выходцев из других культур к культуре принимающей страны, а в отечественной психологии разработки данной проблемы начались лишь 10-15 лет назад.

Наиболее травматичные психологические проблемы этнических миграций имеют место на следующих этапах (или ступенях) миграционного процесса:

- 1) причины и мотивы миграции и эмиграции;
- 2) адаптация мигрантов к иной этнокультурной среде;
- 3) адаптация мигрантов к иной природной (географической) среде;
- 4) трансформация этнической идентичности у различных поколений мигрантов.

В качестве основных показателей успешности социокультурной адаптации мигрантов можно выделить следующие:

- 1) установление позитивных связей с новой средой;
- 2) решение ежедневных житейских проблем;
- 3) участие в социальной и культурной жизни принимающего общества;
- 4) удовлетворённое психическое состояние и физическое здоровье;
- 5) адекватность в общении и в межкультурных отношениях;
- 6) целостность и интегрированность личности.

Южно-Российский регион является одним из наиболее многонациональных регионов России, где существует неослабевающий поток вынужденных мигрантов не только из Чечни, но и из всех республик Северного Кавказа, что провоцирует постоянную высокую межэтническую напряженность. Как известно,

особая ситуация с этническими миграциями сложилась в России после распада Советского Союза и образования на его бывшей территории независимых государств. Еще более тяжелая ситуация возникла в связи с боевыми действиями в Чечне.

Всем известно, насколько огромна та психологическая цена, которую вынуждены платить люди, оказавшиеся заложниками различных моделей государственного строительства. Как показано рядом исследователей, ситуация миграции связана с многочисленными лишениями, потерями и психотравмами различной тяжести, она может длиться годами, десятилетиями, а ее последствия часто распространяются и на последующие поколения (Н.М. Лебедева, Г.У. Солдатов, Л.А. Шайгерова и др.). Она усугубляется тяжелейшими психологическими проблемами, связанными с социокультурной идентичностью, и необходимостью социальной адаптации к новым социокультурным условиям.

С другой стороны, появление вынужденных мигрантов повышает уровень социальной напряженности в обществе, порождает страх конкуренции, ксенофобные установки, поиски «виноватых». Все это приводит к появлению нового негативного социального феномена – мигрантофобии (А.Г. Асмолов). Особенно при этом страдают дети, которые оказываются наиболее уязвимой частью населения.

Ситуация, в которой оказываются люди, вынужденные по тем или иным причинам переехать в новое место проживания, в полной мере можно приравнять к экстремальной.

Ростовская область как буферная зона территории социальных конфликтов за последнее время подверглась большому потоку вынужденных переселенцев – взрослых и детей из районов горячих точек Чечни, Армении, Азербайджана, Узбекистана и др. По национальной принадлежности группа вынужденных переселенцев в ЮФО далеко не однородна. По итогам Всероссийской переписи населения 2002 г. население Ростовской области составляло 4 365 600 человек (из них русские – 89,3 %; украинцы – 2,7 %; армяне – 2,5 %).

Наиболее многочисленные национальные группы на территории ростовской области:

– армяне	– около 110 тыс. чел;
– турки-месхетинцы	– более 28 тыс. чел;
– татары	– более 17,8 тыс. чел;
– азербайджанцы	– более 16 тыс. чел;
– цыгане	– более 15 тыс. чел;
– чеченцы	– более 15 тыс. чел;
– народы Дагестана	– более 14 тыс. чел;
– корейцы	– около 12 тыс. чел;
– грузины	– более 10,6 тыс. чел.

Очевидно, что решение проблемы социальной адаптации вынужденных мигрантов к новым

социокультурным условиям, а также необходимость избежать таких негативных социальных явлений как мигрантофобия в большой степени зависит от тех людей, которые будут работать непосредственно с мигрантами.

Первым шагом в решении данной комплексной проблемы является описание психологических характеристик госслужащих как субъектов профессиональной карьеры. В систему психологических характеристик госслужащих включены обобщенные характеристики мотивационно-смысловой сферы, ценностных ориентаций, общей направленности личности, интеллектуальных качеств, потенциала личности и профессионализма, психологических профессионально важных качеств.

В число личностных факторов, влияющих на профессиональную карьеру государственных служащих, включены:

- самоэффективность (способность госслужащих к осознанию своих возможностей и использованию их оптимальным образом);
- интернальность;
- эмоциональная стабильность;
- мотивация к карьере (карьерный инсайт, индентификация с карьерой и карьерная устойчивость).

Государственные служащие, работающие с мигрантами должны обладать также следующими особыми качествами:

- толерантность к представителям различных национальностей;
- умение установить контакт с людьми разного пола и возраста (которые, зачастую, находятся в состоянии стресса);
- умение определить, какие именно факторы мешают успешной социокультурной адаптации мигрантов, и найти способы их устранения;
- умение понять проблемы этих людей, в т.ч. психологические (и оказать им элементарную психологическую помощь), и найти способы их решения.

Вторым шагом является разработка особых психологических критериев и методик профотбора и методики оценки эффективности профессиональной деятельности чиновников, которые, в силу порученных им полномочий, работают непосредственно с мигрантами, т.к. именно от них во многом будет зависеть возможность успешной социальной и экономической адаптации мигрантов.

На основании предложенной концепции было проведено исследование 2х групп.

- 1) работники Федеральной миграционной службы по РО (возраст от 20 до 40 лет, со стажем работы от 2 до 15 лет, 10 мужчин и 10 женщин).
- 2) студенты 4 курса психологического факультета, которые не исключают в будущем возможности

работать в Федеральной Миграционной службе или в других организациях, работа которых связана с мигрантами (возраст от 20 до 22 лет, 6 мужчин и 14 женщин).

Исследование проводилось по следующим методикам:

- тест смысложизненных ориентаций (СЖО) (Д.А. Леонтьев),
- методика диагностики общей коммуникативной толерантности (В.В. Бойко),
- методика измерения толерантных установок (Собкин В.С., Адамчук Д.В.),
- методика Индекс толерантности (Г.У. Солдатова, О.А. Кравцова, О.Е. Хухлаев, Л.А. Шайгерова).

Целью исследования являлось сравнить показатели толерантности и ценностных ориентаций личности у тех людей, кто уже работает с мигрантами (т.е., выявить реальный уровень указанных показателей у работающего сейчас в этой сфере состава госслужащих), и у тех кто в будущем по своим профессиональным характеристикам и должен работать в этой сфере (т.е., идеальный уровень).

В результате проведенного исследования были получены следующие результаты.

По тесту СЖО было выявлено: 1) по *субшкале 1 (цели в жизни)* обе группы испытуемых относятся к людям, которые живут сегодняшним днем (их жизнь осмыслена и имеет направленность, но они не ставят далеко идущих целей и не строят планов на далекое будущее); 2) по *субшкале 2 (процесс жизни)* обе группы испытуемых воспринимают процесс жизни как интересный, эмоционально насыщенный и наполненный смыслом;

3) по *субшкале 3 (результативность жизни)* госслужащих характеризует неудовлетворенность прожитой частью жизни, студентов же – положительная оценка пройденного отрезка жизни, ощущение того, что прожитая часть жизни была продуктивна и осмыслена (данное расхождение в результатах, безусловно, объясняет не сфера деятельности, а скорее различный возраст представителей обеих групп и меньшая склонность идеализировать окружающий мир и свою деятельность);

4) по *субшкале 4 (локус-контроля Я, Я-хозяин жизни)* обе группы испытуемых показали неуверенность в своих силах в возможности контролировать события собственной жизни;

5) исходя из результатов по *субшкале 5 (локус-контроля жизнь, управляемость жизни)* для обеих групп испытуемых характерен фатализм, убежденность в том, что жизнь человека неподвластна сознательному контролю и что бессмысленно что-либо загадывать на будущее.

По методике «Диагностика общей коммуникативной толерантности» в обеих группах испытуемых

преобладают лица, с высоким уровнем коммуникативной толерантности.

По методике «Измерение толерантных установок» в группе госслужащих у половины испытуемых выявлена толерантность, а у другой половины – интолерантность. Результаты же в группе студентов полностью коррелируют с результатами по «Методике диагностики общей коммуникативной толерантности».

По методике «Индекс толерантности» были проведены количественный и качественный анализ результатов.

Количественный анализ показал, что для обеих групп испытуемых характерен средний уровень толерантности (у студентов еще 4 человека показали высокий уровень толерантности), что характеризует респондентов как людей, сочетающих как толерантные, так и интолерантные черты. Т.е. в одних социальных ситуациях они ведут себя толерантно, в других могут проявлять интолерантность. Если сопоставить эти результаты с результатами, полученными по другим методикам, а также с качественным анализом, можно сделать следующий вывод: обе группы испытуемых более толерантны в ситуациях, связанных с их профессиональной деятельностью, однако могут проявлять интолерантность в ситуациях, касающихся их личной и повседневной жизни (вступление в брак с лицами других национальностей, объяснение конфликтов и т.п.).

Качественный анализ результатов состоит в делении различных видов толерантности:

- этническая толерантность;
- социальная толерантность;
- толерантность как черта личности.

Было выявлено, что у большинства госслужащих высокий уровень этнической толерантности, у другой части – высокий уровень толерантности как черты личности. У большинства студентов также высокий уровень этнической толерантности, остальные виды толерантности представлены в равной степени. При этом у госслужащих высокая толерантность к представителям других этнических групп сочетается с интолерантностью к различным социальным группам (меньшинства, преступники, психически больные люди), а также к некоторым социальным процессам.

У студентов же высокая толерантность к представителям других этнических групп сочетается с интолерантными личностными чертами и убеждениями по отношению к окружающему миру.

У обеих групп высокий уровень толерантных личностных черт, установок и убеждений по отношению к окружающему миру сочетается с интолерантностью к различным социальным группам.

Любая профессиональная модель включает инвариантную и вариативную части. Инвариантная

часть – это те характеристики, которые свойственны всем, кто не исключает возможность деятельности по данному профилю (или же даже для большинства людей вообще). Вариативная часть – это те характеристики, которые могут быть выявлены у тех, кто четко нацелен на данную деятельность.

У госслужащих и студентов, которые рассматривают работу в Федеральной миграционной службе как возможный вариант профессиональной самореализации, наблюдаются общие инвариантные характеристики. Этими общими характеристиками являются общая коммуникативная и этническая толерантность.

При этом есть и существенные различия: у студентов, наряду с этнической толерантностью, выявлены и высокие показатели по другим видам толерантности (социальная и толерантность как черта личности), которые у госслужащих представлены на низком уровне. Это, по всей видимости, можно объяснить тем, что в процессе профессиональной деятельности у госслужащих в силу комплекса факторов остался один доминантный вид толерантности, без которого они не смогут существовать в этом профессиональном сообществе.

Т.о., рекомендуется регулярно проводить тренинги среди работников Федеральной миграционной службы для поддержания высокого уровня этнической толерантности, а также ряд тренингов для развития социальной толерантности (в т.ч. толерантности к тем социальным процессам, которые возникают в обществе в связи с возрастающим числом мигрантов).

Также очевидно, что психологическое образование повысит успешность профессиональной деятельности у работников миграционной службы (сейчас необходимым квалификационным требованием к работе в Федеральной миграционной службе является юридическое образование), т.к. оно развивает все виды толерантности и, следовательно, значительно расширяет диапазон тех людей, с которыми госслужащие могут продуктивно работать, а также позволяет им оказывать мигрантам более профессиональную помощь.

ЛИТЕРАТУРА

1. Асмолов А.Г. Как встроить мигранта в общество: кризис утраты смысла существования. // В кн. Психологи о мигрантах и миграции в России. - М., 2001.
2. Государственное управление: основы теории и организации: Учеб. в 2 т. / Под ред. В.А. Козбаненко. Изд. 2-е с изм. и доп. - М.: Статут, 2002.
3. Гриценко В.В. Социально-психологическая адаптация переселенцев в России. - М., 2002.
4. Комарова О.Д. Тишков В.А. Миграция и миграционная политика // Миграция и новые диаспоры в постсоветских государствах. - М., 1996.

5. Конституция Российской Федерации. - М.: Юрид. лит., 1993.
6. Комментарии к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и законодательству о гражданской службе зарубежных государств. / А.Ф. Ноздрачев, А.Ф. Нуртдинова, Л.А. Чиканова и др. - М., 2005.
7. Комментарий к Федеральному закону «О системе государственной службы Российской Федерации» - М., 2004.
8. Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации от 15 августа 2001 г. / Сборник нормативно-правовых актов по вопросам государственной службы и кадровой политики. - М.: Изд. Совета Федерации, 2003.
9. Лебедева Н.М. Социально-психологический анализ межэтнических отношений //Национальное самосознание и национализм В Российской Федерации начала 1990-х годов. - М., 1994. - С. 88-104.
10. Михайлова Н.Б. Психологическое исследование ситуации эмиграции // Психол. журнал. – 2000. - № 1.- С. 26-38
11. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 года // Собрание законодательства РФ. - 2003. - № 40. - Ст. 3822.
12. О государственной гражданской службе Российской Федерации. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ. // Российская газета от 31 июля 2004 года.
13. Петров В.Н. Этнические мигранты и полиэтническая принимающая среда: проблемы толерантных отношений. - Краснодар, 2003.
14. Политическая толерантность в мультикультурном регионе // Материалы всероссийской научной конференции. - Ростов-на-Дону, 2004.
15. Психологические тесты, опросники, методики / авт. состав Н.В. Кудрявцева, Н.В. Рябенкова. - М., 1995.
16. Психология. Словарь / Под ред. А.В. Петровского, М.Г. Ярошевского. - М., 1994.
17. Савва М.В. Миграция в Южном федеральном округе // Бюллетень Северо-Кавказского форма по миграции. - Краснодар, 2004.
18. Солдатова Г.У., Шайгерова Л. Социокультурная адаптация и психологическое здоровье вынужденных мигрантов / В кн. Психологическая помощь мигрантам в России: исследования и практика. - М., 2003. - С. 14-54.
19. Солдатова Г.У., Шайгерова Л.А. Калининко В.К., Кравцова О.А. Психологическая помощь мигрантам: травма, смена культур, кризис идентичности. - М., 2002.
20. Управление персоналом: Учеб. / Под общ. ред. А.И. Турчинова. – М.: Изд-во РАГС, 2002.