

На правах рукописи

МАМАЕВА Лилия Валерьевна

МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА  
КАК СОЦИАЛЬНЫЙ ИНСТИТУТ

Специальность 22.00.04 — Социальная структура,  
социальные институты и процессы

**Автореферат**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата социологических наук



ПЕНЗА 2004

Работа выполнена на кафедре «Социология и управление» Института государственной службы и управления Пензенского государственного университета.

Научный руководитель -доктор исторических наук, доктор юридических наук, профессор  
**Гошуляк В. В.**

Официальные оппоненты: доктор социологических наук, профессор  
**Аникин Л. С;**  
доктор исторических наук, профессор  
**Баранова Н. Б.**

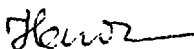
Ведущая организация - Государственный университет управления,  
г. Москва.

Защита диссертации состоится «\_\_»\_\_\_\_\_2004 г., в\_\_\_\_ часов,  
на заседании диссертационного совета К 212.186.01 в Пензенском государственном университете по адресу: г. Пенза, ул. Красная, 40.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Пензенского государственного университета.

Автореферат разослан «\_\_»\_\_\_\_\_2004 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
доктор социологических наук,  
профессор

 **Найденова Л. И.**

2005-4  
19717

## Общая характеристика работы

**Актуальность темы исследования.** Современное общество представляет собой общество с высокой степенью институционализации, которое не может существовать без социальных связей и взаимодействий. Особую роль в этом играют институционализированные взаимодействия, которые обеспечивают удовлетворение самых важных потребностей общества или индивида. Социальные институты в системе социальных связей - это основа, на которой держится общество. Иначе говоря, общество можно представить как множество социальных институтов. Расположенные как бы на поверхности общественной жизни, они, благодаря своей организационной форме, доступны для наблюдения и управления ими.

Сложность и многогранность такого социального института, как муниципальная служба, закономерно делает его объектом исследования различных наук: социологии, политологии, теории управления, психологии, философии, юриспруденции. Социологи особое внимание обращают на изучение муниципальной службы как социального института и, в первую очередь, общественных потребностей, воздействующих на характер отношений муниципальных служащих, их типов, мотивов их поведения; норм и ценностей муниципальной службы в разных условиях страны (этнокультурных, экономических, политических, социальных) и механизмов изменения этих норм и ценностей, различных видов взаимодействий с социальными общностями, группами и организациями.

Как социальный институт муниципальная служба представляет собой исторически сложившуюся, устойчивую форму организации совместной деятельности лиц, находящихся на службе в органах местного самоуправления.

На протяжении всей истории организации власти в обществе шел социальный процесс поиска институциональной «ниши» для местного самоуправления в системе государственного устройства каждой страны и происходил он, как правило, на фоне кризисов управления, связанных с концентрацией власти у государственных структур. Россия, богатая традициями управления, с древних времен на различных этапах своего развития в той или иной мере утрачивала самоуправленческую составляющую в организации системы власти. Результа-



том системного кризиса государственности в конце 90-х гг. стали общественные преобразования, давшие начало формированию местного самоуправления, в рамках которого организуется муниципальная служба как принципиально нового для России социального института.

Муниципальная служба может быть представлена в нескольких аспектах; в социальном аспекте - это профессиональное осуществление общественно полезной деятельности служащими органов местного самоуправления; в политическом - как деятельность по реализации политики, достижение целей и задач в обществе и государстве. От стабильности и эффективности деятельности муниципальных органов власти зависит устойчивость общественных отношений. В правовом аспекте эта служба определяется как юридическое установление служебных отношений, при реализации которых достигается практическое выполнение должностных обязанностей, полномочий служащих. Муниципальная служба - сложный социально-правовой институт. Основой данной работы и является исследование муниципальной службы как социальной категории и социального явления.

Потребность в изучении муниципальной службы как социального феномена обусловлена необходимостью создания теоретических основ для разработки и реализации научно обоснованной государственной политики по отношению к местному самоуправлению; формирования муниципального сознания российских граждан; повышения культуры муниципальных служащих и освоения ими новых технологий муниципальной политики, содействующей вовлечению граждан в дела местных сообществ. Следует подчеркнуть, что от успешного решения проблем становления новой службы общества и государства - муниципальной, во многом зависит судьба продвижения России к правовому государству и гражданскому обществу.

Степень разработанности проблемы. В отечественной науке тема самоуправления стала исследоваться со второй половины XIX в. в связи с началом земской реформы 1864 г.

Западный опыт функционирования институтов самоуправления анализировался в работах русских ученых - В. П. Безобразова, А. И. Васильчикова, Н. М. Коркунова. Эти ученые рассмотрели основные базовые положения и принципы, касающиеся местного само-

9/2/09

управления. Представленные ими теоретические модели легли в основу деятельности земских учреждений.

В центре внимания научной мысли в начале XX в. оказались проблемы городского самоуправления.

Среди классиков зарубежной социологии особо можно отметить работы немецкого социолога М. Вебера. Анализом структуры и функций государственного аппарата занимались Б. Гоулднер, Р. Бендикс, М. Крозье, Р. Мертон, Ф. Селзник.

Среди отечественных исследователей философ Н. П. Анциферов и историк Л. А. Велихов наиболее полно и комплексно обобщили накопленные знания по проблемам самоуправления, выделили городскую общину в качестве основного субъекта самоуправления.

Основного внимания заслуживает книга Л. А. Велихова «Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства», в которой он рассматривает вопросы теории местного самоуправления и городского управления. Причем теория города и местного самоуправления, входящая частью в муниципальную науку, должна быть основана, по его мнению, на социологии; городское управление должно базироваться на государственном и административном праве. Л. А. Велихов и его единомышленники фактически сформировали отечественную муниципальную школу. Идеи этой школы были развиты во времена новой экономической политики (нэпа), но затем были отвергнуты и забыты.

В 30-е гг. проблемы местного самоуправления в России перестали обсуждаться и исследоваться; социологическая наука не стала исключением.

Местное самоуправление стало трактоваться как часть системы советского государственного управления (государственное управление на местах), а термин «муниципальная служба» вообще не употреблялся в науке и практике. Муниципальная служба тогда рассматривалась в литературе с двух позиций: либо как аппарат местных советов (исполкомов), либо как специализированные коммунальные службы.

Практическое возвращение к идеям и принципам отечественного местного самоуправления с учетом общемировых ценностей про-

изошло благодаря деятельности Союза российских городов (СРГ), образованного в 1991 г. Многие представители СРГ были участниками Конституционного совещания, итогом которого стали положения Конституции Российской Федерации (РФ) о местном самоуправлении.

В 90-е гг. местное самоуправление стало активно рассматриваться в различных аспектах: финансово-экономических основ, генезиса, смысла конституционных положений, кадровых проблем.

Целый ряд авторов исследуют проблемы изменения принципов социального строительства в современном российском обществе на муниципальном уровне. Особо следует выделить работу Р. Г. Маннапова и В. М. Рябова «Современный механизм муниципального управления», в которой поднят целый комплекс социально-управленческих проблем местного уровня и практического внедрения соответствующих социальных технологий; публикации П. А. Ореховского, где ставятся и решаются практические проблемы управления на муниципальном уровне; исследования Е. С. Шугриной, где рассматривается целый ряд социальных и социоструктурных аспектов проблемы.

Значительное увеличение объема литературы и периодики по проблемам муниципальной службы, муниципальной власти и местного самоуправления произошло в конце 90-х гг.

Правовые аспекты становления новой системы местного самоуправления рассматриваются в работах О. Е. Кутафина, В. И. Фадеева, М. А. Васильева, Ю. А. Дмитриева и ряде других исследований. В. В. Гошуляк рассматривает конституционно-правовые основы Российской Федерации и местное самоуправление как одну из этих основ. Проблемы формирования и отбора кадров местного самоуправления исследуются в трудах Ю. Н. Аксененко и Б. И. Шумратова, В. А. Гневко. В научных исследованиях В. А. Мальцева изучен количественный и качественный состав служащих.

В. В. Маркин в монографии «Социальное программирование: теоретико-методологические проблемы» рассматривает местное самоуправление в контексте социального программирования, уделяет особое внимание проблеме взаимодействия местного самоуправления и системы государственной власти. Анализу проблем муници-

пального управления, вопросам социальной модернизации местного самоуправления посвящена работа В. А. Сологуба «Местное самоуправление в современном российском обществе: изменение организационных принципов социального строительства».

Социальные и правовые аспекты становления и развития муниципальной службы были рассмотрены Г. А. Наквасиной, В. В. Кушнеревым, Л. А. Калиниченко, Н. В. Колесниковым. Среди них особо можно отметить работу Г. А. Наквасиной «Организация работы местной администрации», где анализируется комплекс проблем становления и развития института муниципальной службы, его правового статуса, организации и функционирования с юридической точки зрения.

Заслуживают внимания труд Ж. Т. Тощенко и Г. А. Цветковой «Местное самоуправление: проблемы становления. Опыт социологического анализа» и монография Л. С. Аникина «Становление местного самоуправления в Российской Федерации». Эти работы позволяют увидеть сложный и противоречивый процесс институционализации местного самоуправления в современной России. А. Н. Ершов исследует теоретико-методологические основы социологического анализа местного самоуправления как социального института, социально-сущностного генезиса местного самоуправления. В работе К. А. Антипьева «Местное самоуправление как социальный институт современного российского общества» рассматривается процесс оформления местного самоуправления как социального института. Г. П. Зинченко уделяет внимание анализу муниципальной службы как социального института и особенностей ее функционирования в современном российском обществе. В своих трудах «Социология государственной и муниципальной службы: программа-концепция» и «Государственная и муниципальная служба: методология, теория, технология, зарубежный опыт» (в соавторстве с В. Г. Игнатовым) автор рассматривает социологические проблемы институционализации государственной и муниципальной службы.

Несмотря на наличие исследований по проблемам управления и развития муниципальной службы, следует отметить, что она практически всегда рассматривается наряду с иными вопросами местного самоуправления, причем на первом плане оказывается местное самоуправление в целом, а не муниципальная служба конкретно.

Этому институту не уделялось до сих пор должного внимания, как он того требует в силу своей многогранности. Муниципальная служба еще не исследована как сложный и неоднозначный феномен, как системное социальное образование. Поэтому представляется целесообразным осуществить отдельное специальное исследование, в той или иной степени охватывающее круг вопросов, связанных с реализацией муниципального права, с соответствующим механизмом и технологией функционирования социального института муниципальной службы.

**Цель диссертационного исследования** состоит в анализе муниципальной службы как социального института в условиях современного российского общества.

**Задачи диссертационного исследования.** Реализация поставленной цели осуществляется путем решения следующих основных задач:

1. Определение значения и роли муниципальной службы в жизни российского общества; выявление социальной сущности муниципальной службы.

2. Анализ процесса становления и развития муниципальной службы с позиций институционального подхода; оценка института муниципальной службы как одного из социальных институтов общества, целью которого выступает направленность на оказание услуг населению.

3. Исследование механизма организации и структуры социального института муниципальной службы.

4. Рассмотрение места и роли социально-профессионального статуса и имиджа муниципальных служащих в системе социальных отношений.

5. Выработка положений и рекомендаций по разрешению различных противоречий и конфликтов, возникающих в системе управления на муниципальном уровне и тормозящих становление, мешающих эффективному действию социального института муниципальной службы.

**Объектом исследования** является местное самоуправление в современном российском обществе.

В качестве предмета исследования выступает муниципальная служба как развивающийся социальный институт.



**Теоретической и методологической основой** исследования явились теоретические концепции классиков социологии, труды современных отечественных и зарубежных социологов и других ученых по проблемам становления и развития местного самоуправления и муниципальной службы.

В исследовании использовались системный, институциональный и структурно-функциональный подходы, на основе которых проведен комплексный анализ социального института муниципальной службы.

При изучении поставленной проблемы были использованы нормативно-правовые акты Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (в том числе законодательные акты Пензенской области), а также результаты судебной практики в сфере местного самоуправления и муниципальной службы.

**Эмпирической базой** послужили данные общегосударственной и региональной статистики; результаты социологических исследований, проведенных с участием диссертанта: экспертных опросов муниципальных служащих г. Пензы (кадровый состав местной администрации), 2002 г. - опрошено 55 чел., и опросов общественного мнения отдельных групп населения г. Пензы (студентов, преподавателей вузов, работников одного из предприятий г. Пензы - ФГУП ПО «Электроприбор»), 2003 г. - опрошено 122 чел.

Были использованы материалы программы Международного Европейского Союза по проекту Tasic «Развитие местной демократии и самоуправления в России», в том числе опрос жителей с. Сумы Колышлейского района Пензенской области об отношении населения к местной политике и местному самоуправлению (2003 г.). Данные материалы сопоставлялись с результатами социологических исследований, опубликованными в периодической научной печати (журнале «Социологические исследования» за 2001-2002 гг.).

**Научная новизна** диссертационного исследования состоит в том, что дана институциональная характеристика муниципальной службы как социального явления.

Новизна заключается в следующем:

1. Выявлена сущность муниципальной службы как развивающегося социального института в современном российском обществе.

2. Определены и описаны институциональные характеристики муниципальной службы.

3. Введено и проанализировано понятие «клиентская ориентация» муниципальной службы, раскрывающее сущность социальных отношений с местным сообществом, отдельными группами населения, организациями и гражданами.

4. Раскрыто содержание социально-профессионального статуса муниципальных служащих.

5. Исследовано понятие и характеристики имиджа муниципального служащего как представителя местной власти. В зависимости от имиджа выделены основные типы служащих.

6. Показаны социально-правовые (в сфере совершенствования законодательства Российской Федерации) и социально-управленческие (в механизме муниципального управления) проблемы развития института муниципальной службы, предложены пути и способы их разрешения.

### **Основные положения, выносимые на защиту:**

**1. Социальный институт муниципальной службы представляет собой специфический механизм социальной регуляции, профессионального управления общественными процессами в муниципальном образовании. Он создан для решения вопросов местного значения, т. е. вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, исходя из его интересов, исторических и иных местных традиций, что в совокупности определяет основную направленность деятельности муниципальных служащих - клиентскую ориентацию.**

2. Понятие «клиентская ориентация» муниципальной службы можно определить как ее направленность на оказание социальных услуг, повышение уровня и качества жизни населения. «Клиентами» и партнерами выступает все население муниципального образования, являющееся потребителями оказываемых услуг. Сущность «клиентской ориентации» составляют социальные отношения в процессе взаимодействия муниципальной службы с другими социальными деятелями (социальными общностями, группами, организациями).

Их взаимодействие необходимо в качестве важного условия функционирования всего общества как социальной системы.

3. *Социально-профессиональный статус* муниципальных служащих характеризуется как социальная позиция служащего в социально-профессиональной иерархии; его положение с учетом профессиональной компетенции, наличием должного уровня правосознания и правовой культуры, связанное с выполнением должностных обязанностей и соответствующей гарантией его прав. Муниципальные служащие входят в отдельный социальный слой, поскольку образуют свою особую социально-профессиональную группу. Они занимаются управлением, обеспечивают порядок, стабильность в обществе, укрепляют общественно-государственный строй.

4. *Имидж муниципального служащего* - это его образ, восприятие служащего окружающими, что в целом определяет отношение населения муниципального образования к служащим органов местного самоуправления и формирует имидж муниципальной службы. Важным представляется создание положительного имиджа служащего в соответствии с престижем муниципальной службы в обществе. В зависимости от имиджа, мотивации служащих, отношения к работе, с учетом критерия «профессиональной компетентности» выведены типы муниципальных служащих: служащие харизматического типа, «профессионалы», «службисты-формалисты», «службисты-карьеристы». Деление на типы необходимо для понимания сущности муниципальной службы и определения статуса служащих.

5. *Эффективность* муниципальной службы определяется с помощью сравнения результатов управленческой деятельности муниципальных служащих с объективными и субъективными показателями, в качестве которых выступают уровень обеспеченности и степень удовлетворенности населения и отдельных жителей муниципального образования соответствующими услугами (с точки зрения их количества и качества); как максимально действенное решение вопросов местного значения.

6. К возможным направлениям решения *социально-правовых* (совершенствование законодательства о муниципальной службе) и *социально-управленческих* проблем развития института муниципальной

службы относятся: улучшение кадровой обеспеченности муниципальных органов; проблемы взаимодействия государственных органов и органов местного самоуправления; обеспечение коммуникаций и так называемой обратной связи между населением и органами местного самоуправления в рамках проводимой муниципальной политики.

**Теоретическая и практическая значимость** диссертационного исследования состоит в разработке положений как теоретического, так и практического характера, направленных на повышение социальной эффективности управленческой деятельности муниципальных служащих в рамках института муниципальной службы с целью оказания социальных услуг населению. Основные выводы и рекомендации, а также полученные автором практические материалы могут быть использованы для диагностики развития института муниципальной службы, его совершенствования и учтены при реформировании системы местного самоуправления.

Данные, полученные диссертантом, являются базой для формирования адекватного представления о социальном назначении института муниципальной службы и его базисе, основной структурной единице – муниципальном служащем как представителе социально-профессиональной группы, имеющем особый социально-профессиональный статус. Их внедрение может способствовать решению практических задач совершенствования деятельности муниципальных служащих и определению направлений совершенствования муниципальной службы.

Материалы и выводы исследования могут быть использованы в методологическом аспекте для развития и углубления научных работ по изучаемой проблематике, а также эффективно применены в современном учебном процессе при чтении курсов общей социологии, теории управления, социологии труда, социологии организаций, муниципального права, государственного и муниципального управления.

Выработанные автором практические рекомендации направлены на решение основных правовых и социальных проблем развития института муниципальной службы.

**Апробация диссертационной работы.** Основные положения и выводы диссертационной работы, теоретические и практические результаты обсуждались на всероссийских и межвузовских научно-

практических конференциях: «Актуальные проблемы науки в России», «Актуальные проблемы развития современного российского общества»; на методологических семинарах кафедры «Государственное и муниципальное управление» (ГМУ) Института государственной службы и управления Пензенского государственного университета, отражены в научных публикациях автора.

**Публикации.** Основные положения диссертации опубликованы в 7 научных трудах, в том числе 3 статьи в сборниках и 4 тезиса докладов научных конференций.

Структура диссертации обусловлена целью и задачами исследования и состоит из введения, трех глав, заключения, библиографии и приложений.

### **Основное содержание работы**

**Во введении** обосновывается выбор и актуальность темы, анализируется уровень научной разработанности проблемы, определяются объект, предмет, цель и задачи исследования, излагаются теоретико-методологическая основа и научная новизна диссертации, раскрывается практическая значимость полученных результатов.

Первая глава **«Теоретико-методологические основы изучения института муниципальной службы в Российской Федерации»** состоит из трех параграфов.

**В первом параграфе «Понятие и структура института муниципальной службы»** исследуются основы становления и развития социального института муниципальной службы. Муниципальная служба рассматривается с позиций двух подходов: системного и институционального.

С точки зрения системного подхода муниципальная служба представляет собой систему, предназначенную для оптимизации управленческих процессов, связанных с обеспечением жизнедеятельности населения. Основные параметры и цели функционирования этой системы задает государство с помощью нормативно-правовых актов. Муниципальная служба является представительством публичной власти местного самоуправления, которое создано по воле населения и представляет его на постоянной основе во взаимоотношениях, связанных с осуществлением местного самоуправления.

Институциональный подход к исследованию муниципальной службы требует выявления норм ее функционирования, целей и функций муниципальной службы, а также механизма включения человека в муниципальное управление. Институт муниципальной службы рассматривается с организационно-формальной и содержательно-функциональной сторон.

В настоящий момент муниципальная служба находится в процессе институционализации, что проявляется в несовершенстве механизма нормативного регулирования, подтверждаемого многочисленными обращениями в Конституционный суд Российской Федерации по вопросам о проверке конституционности отдельных положений законов субъектов РФ о муниципальной службе. Кроме того, нет четкого определения статусно-ролевой структуры рассматриваемого института, в полной мере не реализованы установки и образцы поведения муниципальных служащих, кодекс их деятельности; до сих пор не разработан и не принят свод этических правил служащих органов местного самоуправления как система моральных обязательств и требований, основанных на общепризнанных этических стандартах и принципах.

Понятие «муниципальная служба» достаточно новое для российского законодательства. Временем зарождения муниципальной службы можно считать момент разграничения на федеральном уровне государственной и муниципальной служб. Именно с этого момента начался процесс становления муниципальной службы как института, во-первых, правового и, во-вторых, социального.

Федеральное законодательство определяет муниципальную службу как профессиональную деятельность, которая осуществляется на постоянной основе на муниципальной должности, не являющейся выборной. Институт муниципальной службы в правовом аспекте представляет собой систему, совокупность правовых норм, которые регулируют отношения, складывающиеся в процессе организации системы муниципальной службы, статус муниципальных служащих, гарантий и процедур его реализации, а также механизма прохождения муниципальной службы.

Для рассмотрения института муниципальной службы в социальном аспекте диссертантом проанализировано содержание понятия

социального института и представлено свое понимание муниципальной службы как института социального, показана ее сущность в современном российском обществе.

С социологических позиций муниципальную службу можно определить как совокупность норм, ролей, предписаний, образцов поведения служащих, специальных учреждений - органов местного самоуправления, а также систему санкций со стороны государства и общества. Муниципальная служба призвана воздействовать на общественные отношения с целью их упорядочения в интересах населения муниципального образования в соответствии с потребностями последних посредством решения вопросов местного значения. Значимость муниципального уровня управления определяется близостью к населению и поэтому возможностью действительного учета его конкретной специфики, что определяет главный критерий муниципальной службы - клиентский ориентир на оказание услуг населению.

Понятие «клиентская ориентация» муниципальной службы диссертант определяет как направленность на оказание социальных услуг населению, ориентированность на удовлетворение потребностей и обеспечение интересов жителей муниципальных образований. Сущность «клиентской ориентации» составляют социальные отношения, которые проявляются в процессе взаимодействия муниципальной службы с другими социальными деятелями (социальными общностями, группами, организациями). Диссертант исследует две возможные модели взаимоотношений населения муниципального образования и института муниципальной службы: модель с клиентской ориентацией на оказание услуг населению и противопоставляемая ей патерналистская модель. При раскрытии сущности модели с клиентской направленностью автор приходит к выводу о реализации на практике поручительской ориентации в вопросах оказания услуг. Кроме того, учитывая то, что в сущности советская система организации власти была патерналистской (а муниципальная служба была частью государственной), до сих пор в сознании населения служба в органах местного самоуправления воспринимается в некоторой степени как патерналистская. Диссертант приходит к выводу о том, что в настоящее время клиентская ориентация еще не сложилась полностью и выступает показателем незавершенности процесса институционализации муниципальной службы.

Во втором параграфе *«Социальная природа муниципальной службы»* раскрывается взаимосвязь процесса институционализации муниципальной службы с функционированием государственных структур и формированием гражданского общества.

Статус института муниципальной службы в Российской Федерации определяется совокупностью законодательных установлений федерального и регионального уровней власти, что дает основание говорить о государственном характере рассматриваемого института. В то же время, Конституция РФ подразумевает негосударственную институцию местного самоуправления. Исходя из указанного, можно заключить, что природа института муниципальной службы имеет двойственный общественно-государственный характер.

По мнению диссертанта, в России в настоящее время реализована модель взаимозависимости центральных и местных властей, когда государственные органы законодательно регулируют правоотношения в муниципальной службе и влияют на общественные процессы в этом институте. Органы местного самоуправления, в свою очередь, обладают собственной компетенцией по решению вопросов местного значения и законодательно установленными финансовыми источниками, что позволяет им проводить свою муниципальную политику.

Третий параграф *«Институт муниципальной службы и государственная власть (проблемы взаимодействия)»* содержит анализ проблем взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти по двум основным направлениям: в аспекте проводимой государственной политики по отношению к местным органам власти и в вопросе перераспределения полномочий между этими уровнями власти. Особое внимание уделяется проблеме наделения отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления.

Целью государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации является обеспечение его дальнейшего развития и повышение эффективности деятельности. На федеральном уровне гарантируется местное самоуправление и задаются институциональные рамки для его функционирования, что свидетельствует о государственной значимости обеспечения деятель-



ности муниципальной власти и соответственно о необходимости ее государственной поддержки.

Диссертантом выявлен ряд позитивных и негативных действий со стороны государственной власти в области институционализации муниципальной службы. К позитивным были отнесены следующие: принятие нового Федерального закона о муниципальной службе от 6 октября 2003 года (вступает в силу с 1 января 2006 года), который ознаменовал собой новый виток в развитии местного самоуправления; разработка федеральных программ государственной поддержки, создание организационных структур, способствующих институционализации муниципальной службы, таких как Совет по местному самоуправлению на федеральном уровне, советы по вопросам муниципальной службы в субъектах РФ, Конгресс муниципальных образований.

Новый закон о местном самоуправлении содержит множество нововведений. Основным достоинством, по мнению диссертанта, можно считать уточнение основных терминов и понятий, используемых в законе. Их перечень был существенно расширен. В частности, раскрывается содержание составляющих понятия «муниципальное образование»: каждый вид муниципальных образований четко определен; закреплены путем перечисления вопросы местного значения для каждого из них. Кроме того, в новом законе детально рассмотрены вопросы изменения границ и преобразования муниципальных образований. Одним из важных положений нового закона явилась регламентация порядка наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, в том числе установление о финансовом обеспечении делегируемых полномочий только за счет предоставляемых целевых субвенций из соответствующих бюджетов. Проводимое в настоящее время реформирование системы местного самоуправления призвано усовершенствовать систему организации власти на местном уровне.

Диссертантом также отмечены отрицательные стороны проводимой государственной политики. Среди них выделяется недостаточная обеспеченность государственных гарантий по реализации конституционных прав граждан и муниципальных органов на полноценное осуществление местного самоуправления. Кроме того, отмечает-

ся отсутствие значимых результатов в создании информационных ресурсов в соответствии с потребностями муниципальных образований; отсутствие системности, полноты, внутренней согласованности федерального законодательства в области местного самоуправления и муниципальной службы; отсутствие последовательности государственной политики по отношению к местному самоуправлению.

Достигнутые к настоящему времени результаты институционализации местного самоуправления и муниципальной службы не позволяют однозначно утверждать, что местное самоуправление и институт муниципальной службы в Российской Федерации состоялись. Тем не менее, можно говорить о частично сформированном институте муниципальной службы, о создании неких институциональных рамок функционирования этой службы. Сложились законодательные основы, организационные структуры, определяется «модель муниципального служащего» в аспекте профессиональных качеств служащего. Однако формирование института муниципальной службы не завершается только созданием четкой системы статусов и ролей; должна сложиться еще и система ценностей, традиций, установок и «неписаных» правил у российских граждан, чтобы побудить их к общественной активности и социальной включенности в дела местных сообществ.

Во второй главе «Социальный институт муниципальной службы» рассматриваются институциональные характеристики муниципальной службы и раскрывается содержание социально-профессионального статуса муниципальных служащих. Глава включает два параграфа.

В первом параграфе *«Механизм организации социального института муниципальной службы»* выявляется содержание институциональных основ функционирования муниципальной службы.

Местное самоуправление требует муниципального управления; для обеспечения последнего и существует муниципальная служба. Как социальный институт она представляет собой совокупность учреждений, выполняющих управленческую функцию, заключающуюся в оказании социальных услуг населению. Под эту функцию соответственно формируется структура, нормативная основа: правовая,

этическая, процедурная, техническая, а также соответствующий механизм регулирования.

Муниципальная служба имеет ряд основных институциональных признаков: цель деятельности и развития; определенные статусы и роли для лиц, участвующих в ее деятельности; выполняет определенный круг социальных функций в обществе; располагает различными санкциями в отношении лиц, выполняющих институционализированные действия и являющихся объектами этих действий.

Целью создания института муниципальной службы послужила необходимость осуществления власти населения на местах и обеспечения упорядоченности, согласованности в действиях людей и их организаций в направлении решения вопросов местного значения. В данном случае речь идет о социально-экономическом управлении определенными сферами жизни населения муниципального образования в интересах населения данной территории.

Достижению соответствующих целей и выполнению муниципальной службой своей социальной роли и назначения способствуют функции муниципальной службы. Основной функцией муниципальной службы является управленческая. Основными составляющими управленческой структуры выступают субъекты и объекты управления. Субъект в системе местного самоуправления - специально созданный орган - орган местного самоуправления, который является носителем управленческого воздействия на социальный объект - управляемую систему, в качестве которой выступает муниципальное образование.

Кроме того, муниципальная служба выполняет и другие функции: закрепления и воспроизводства общественных отношений, регулятивную, интегративную, транслирующую, коммуникационную.

Функции муниципальной службы реализуются в непосредственных функциях служащих. Муниципальные служащие выполняют два вида функций:

- 1) управление социально-экономическим развитием территории как единого хозяйственного организма;
- 2) управление отдельными отраслями, подотраслями, предприятиями, организациями экономики и социальной сферы.

Кроме того, служащие органов местного самоуправления выполняют планово-прогнозные, бюджетно-финансовые, мониторинговые функции относительно динамики параметров. При выполнении последних используется социальный мониторинг, важнейшей частью которого является мониторинг общественного мнения.

Институт муниципальной службы можно представить совокупностью ролей и статусов муниципальных служащих. В диссертационном исследовании дается комплексная статусно-ролевая оценка служащих органов местного самоуправления. Кроме рассмотренных ранее профессионального, должностного, квалификационного статусов, диссертант вводит и определяет понятие социально-профессионального статуса муниципальных служащих.

Значительное воздействие на развитие социологических концепций муниципального управления оказали идеи М. Вебера. Диссертант рассматривает основные положения теории бюрократии и приходит к выводам, что основным механизмом функционирования муниципальных органов управления является бюрократия, основанная на поручении функций лицам, специализирующимся в их выполнении, создании иерархической службы зависимости, рациональном разделении труда, продвижении муниципального служащего по служебной лестнице в зависимости от качества выполняемой работы и уровня квалификации.

Однако результаты проведенного диссертантом опроса муниципальных служащих показали, что 1/6 часть опрошенных полагают, муниципальные служащие должны быть профессиональными политиками. На первый взгляд этот процент не столь велик, но в данном случае речь идет об экспертах, у которых это должно сложиться в самой культуре. Эти данные позволяют сделать вывод о том, что процесс институционализации муниципальной службы еще не завершен: достаточно большая часть муниципальных служащих не отделяют политическую элиту от аппарата и не признают бюрократический характер (в веберовском смысле) аппарата в качестве важнейшего аспекта институционализации.

Во втором параграфе *«Социально-профессиональный статус муниципальных служащих»* диссертант представляет комплексную оценку статуса муниципального служащего, в том числе раскрывает

содержание понятий «социально-профессиональный статус», «имидж муниципального служащего».

Статус служащего в органах местного самоуправления определяется на основе предписаний, норм, прав, стандартов поведения, установленных институтом муниципальной службы в рамках общества; его можно представить как ряд взаимоотношений и взаимодействий, существующих и действующих в социальном институте муниципальной службы.

Диссертантом сформулировано детальное определение понятия «социально-профессиональный статус муниципального служащего», которое описывается как социальная позиция служащего, занимаемое им положение в социально-профессиональной структуре с учетом профессиональной компетентности служащего, наличием должного уровня правосознания и правовой культуры, связанное с выполнением должностных обязанностей и соответствующей гарантией его прав.

В параграфе рассматриваются термины, входящие в понятийный аппарат социально-профессионального статуса: профессионализм, компетентность, правовая культура, правосознание, муниципальное сознание, мотивация. Из перечисленных составляющих статуса представляется целесообразным дать определение термину «муниципальное сознание» - это совокупность представлений, выражающих отношение муниципального служащего к действующему праву с учетом ориентации на служение государству, обществу и отдельному человеку - представителю муниципального образования.

Статус муниципального служащего реализуется на основе норм и правил, регулирующих: права и обязанности; ограничения и гарантии; ответственность и поощрения; повышение квалификации и аттестацию; прохождение муниципальной службы, перемещения на муниципальной службе. Комплексное исследование перечисленных составляющих статуса дает более полное представление о статусе муниципального служащего и самом институте муниципальной службы.

Понятия «статус» и «имидж» муниципального служащего тесно связаны. Имидж (образ, восприятие) муниципального служащего определяется на основе его положения в обществе, восприятия его как

представителя властных структур, отражающего черты государственно-общественного строя. Через его имидж в сознании людей формируется имидж муниципальной службы и в целом имидж государства.

Имидж муниципального служащего - это его образ, восприятие его жителями, формирующее отношение населения муниципального образования к нему (оценка профессиональных - управленческих, деловых - и личных качеств) и к выполняемой им работе. Поэтому важным для муниципального служащего является создание положительного имиджа, который должен соответствовать престижу его профессии.

В соответствии с занимаемым статусом муниципального служащего, с учетом его имиджа, диссертантом выделено четыре типа служащих:

1. Служащий харизматического типа (авторитет внеобыденного личного дара; выделен по аналогии с веберовским пониманием харизмы). Как правило, занимает достаточно высокую должность, является «универсалом» в различных вопросах. Этот тип сочетает в себе авторитет личности и авторитет должности. Мотивация направлена на сохранение достигнутого статуса, удержание и расширение влияния.

2. Служащий-«профессионал» (высоко компетентный служащий, «профи», специалист) профессионально, компетентно выполняет свои обязанности по службе, умеет «гибко» применять различные нормы и правила, имеет глубокие знания в узкой сфере деятельности. Как правило, занимает достаточно высокое положение. Мотивация - на профессиональную карьеру, «лестничное» продвижение по службе (в отличие от карьерного - стремительного).

3. «Службист-формалист» (для такого служащего цели института являются чисто канцелярскими задачами) хорошо знает законы и нормы, строго им следует, соблюдает инструкции. Может не обладать достаточно высоким уровнем компетентности и профессионализма. Такие служащие часто остаются на одной и той же ступеньке служебной лестницы, либо их перемещения на муниципальной службе являются незначительными. Мотивация направлена на сохранение и упрочение достигнутого статуса.

4. «Службист-карьерист» (главной его целью выступает продвижение по служебной лестнице, карьера, что предполагает успешность в профессиональной деятельности). Может не иметь достаточно высокого уровня профессиональной компетентности. Мотивация - на повышение статуса, карьеру, быстрое повышение по службе (по типу «скоростного лифта»).

Приведенная типология служащих имеет непосредственно важное значение для понимания сущности института муниципальной службы, выступает основой для преодоления проблемы дефицита доверия и поддержки со стороны населения.

Таким образом, муниципальные служащие имеют свой социальный статус в социальной структуре современного российского общества и образуют свою социальную группу.

Статистические данные о численности и составе работников, занятых в органах местного самоуправления, позволяют охарактеризовать потенциал кадров муниципальной службы с количественной и качественной сторон, а также определить направления для развития рассматриваемого института.

Согласно данным Госкомстата РФ в целом по России на сегодняшний день штаты муниципальных должностей укомплектованы на 96,6 % (96,7 % - муниципальных должностей муниципальной службы). По данным Комитета госстатистики Пензенской области на муниципальных должностях занято всего 1731 человек (1323 человека на муниципальных должностях муниципальной службы, из них 82,2 % - 1088 человек - женщины). Третья часть (398 человек, 30 %) имеют опыт работы в муниципальных органах свыше 15 лет; 326 человек (24,6 %) имеют стаж муниципальной службы от 5 до 10 лет и всего 8,4 % (111 человек) проработали в этих структурах на должностях муниципальной службы менее 1 года. О достаточно высоком потенциале муниципальных служащих г. Пензы свидетельствуют следующие данные: из общей численности работников на должностях муниципальной службы 754 человека (57 %) имеют высшее профессиональное образование (в том числе большинство из них имеют гуманитарное и социально-экономическое образование); 521 человек (39,3 %) имеют среднее профессиональное образование.

Третья глава **«Развитие муниципальной службы в современном российском обществе»** также состоит из двух параграфов.

Первый параграф данной главы *«Исследование основных проблем и тенденций развития муниципальной службы»* раскрывает сущность проблем и трудностей формирования социального института муниципальной службы, а также тенденций его развития.

Местное самоуправление является наиболее близким к населению уровнем власти, непосредственно отражающим конкретные нужды людей. Федеральный центр не в состоянии предвидеть все возникающие на местах проблемы и предложить адекватные способы их решения, эту задачу выполняет местное самоуправление. Местное самоуправление - это форма осуществления народовластия, когда вопросы решаются населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления. В органах местного самоуправления учреждается муниципальная служба. Главным направлением ее деятельности выступает социально-экономическое развитие территории в целом.

Решая текущие хозяйственные вопросы, муниципальные служащие сталкиваются с огромным количеством проблем, которые возникают как на местном уровне, так и на федеральном и региональном уровнях.

Основной проблемой муниципальных образований, связанной и зависящей от органов власти федерального уровня, является проблема финансового обеспечения местного самоуправления, которая не решена полностью даже новым Федеральным законом о местном самоуправлении. Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» применяется в части, не противоречащей новому закону. Следует отметить, что в настоящее время основной остается проблема, связанная с отсутствием нормативно-правовой базы и недостатками действующего законодательства по вопросам формирования, реализации и финансирования государственных минимальных социальных стандартов.

К тенденциям, порождаемым региональным уровнем власти, можно отнести проблему установления и изменения территории, границ муниципального образования. Новый Федеральный закон о местном самоуправлении отчасти предпринял попытку решить этот



вопрос. Необходимо также отметить проблему взаимодействия региональных органов государственной власти и муниципальных органов. Отсутствие между ними конфликтов скорее можно объяснить не устоявшимися правилами взаимодействия, а существованием негласных соглашений, которые распределяют роли во властной «коалиции».

Одной из основных проблем местного самоуправления в Российской Федерации является развитие института муниципальной службы. Новый федеральный закон устанавливает основы для развития этого института.

Проблемы становления, формирования, развития и совершенствования муниципальной службы можно подразделить на правовые и социальные. Правовые проблемы касаются совершенствования законодательства в области муниципальной службы и местного самоуправления. Их решение способствует формированию правового института муниципальной службы. Социальные проблемы институционализации муниципальной службы представляются не менее важными, чем правовые. Лишь в совокупности решив правовые и социальные вопросы, институт муниципальной службы получит должное оформление.

Во втором параграфе *«Направления институционализации муниципальной службы»* раскрывается социологическое видение проблем развития муниципальной службы. Диссертантом представляются оценки результатов проведенных исследований, а также проводится вторичный анализ данных других исследований.

Все социальные факторы, влияющие на процесс институционализации, подразделяются на внутренние (непосредственно возникающие в процессе осуществления деятельности муниципальными служащими - внутри института) и внешние (касающиеся взаимодействия института муниципальной службы с различными социальными деятелями, в том числе с органами государственной власти и населением муниципального образования).

Выделяются две основные внутренние проблемы. Во-первых, это проблема кадровой обеспеченности структур муниципальной власти профессионально компетентными служащими с высокой степенью правосознания и надлежащим уровнем правовой культуры. Во-

вторых, важной является проблема технологии муниципального управления, целью которой является повышение эффективности проводимой муниципальной политики.

С участием диссертанта в 2002-2003 гг. были проведены два социологических исследования с целью выявления результатов деятельности органов местного самоуправления, оценки работы муниципальных служащих г. Пензы. Первое проводилось среди муниципальных служащих г. Пензы, респондентами второго выступило население г. Пензы. Был избран метод исследования - анкетный опрос.

Рисунок 1 показывает результаты проведенных исследований. Полученные данные позволяют сделать единый вывод - о неудовлетворенности результатами проводимой муниципальной политики. Анализ социологических данных показывает основные направления для деятельности органов муниципальной власти. На основе проведенных исследований были выявлены способы оптимизации деятельности муниципальных служащих.

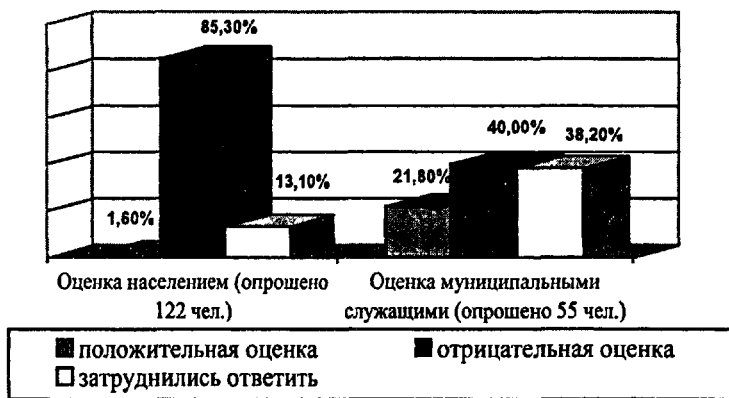
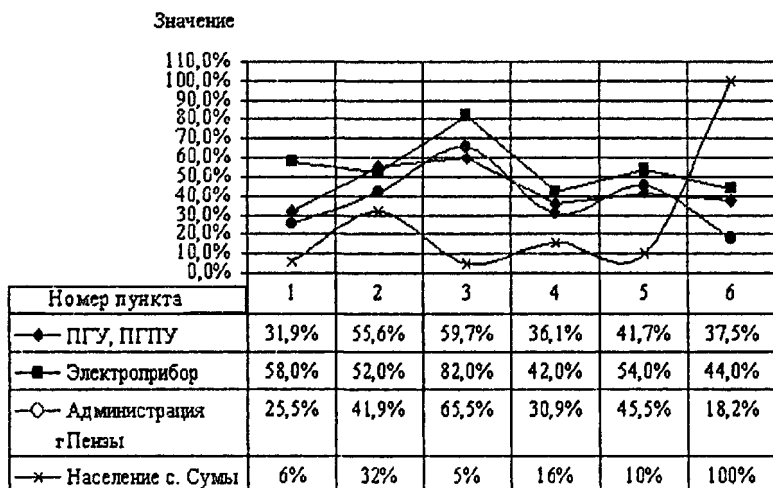


Рисунок 1 - Оценка деятельности муниципальных служащих г. Пензы (в процентах от числа опрошенных по каждому исследованию)

Рисунок 2 отражает обобщенные результаты - сравнительный анализ оценки проблем г. Пензы и Пензенской области, который проведен на основе социологических исследований среди населения г. Пензы - рабочих завода ФГУП ПО "Электроприбор" (опрошено 50 чел.), служащих ПГУ, студентов ПГПУ (опрошено 72 чел.) и

представителей муниципальной власти - муниципальных служащих аппарата администрации г. Пензы и руководителей аппаратов администраций Пензенской области (опрошено 55 чел.). Кроме того, включены данные опроса, проведенного среди жителей с. Сумы Кольшлейского района Пензенской области об отношении жителей к местной политике (опрошено 100 чел.).



Номер пункта	Наименование пункта
1	Решение проблем образования
2	Поддержание здравоохранения
3	Решение жилищных проблем
4	Обеспечение общественного порядка
5	Организация экономической жизни
6	Создание благоприятной экологической ситуации

**П р и м е ч а н и е .** Ответы на вопрос предполагали многовариантность, поэтому общее количество ответов превышает 100 %.

Рисунок 2 - Оценка актуальности проблем г. Пензы и Пензенской области  
(в процентах от числа опрошенных по каждому исследованию)

Данные исследований необходимо учитывать при составлении планов социально-экономического развития и прогнозирования на местах и в регионах; необходимо объективно, всесторонне и взвешенно оценивать существующие проблемы и на основании них строить муниципальную политику, проводимую органами местного самоуправления.

Эффективность муниципальной службы является социально-экономической категорией и раскрывает взаимосвязь результатов управленческой деятельности служащих (выражаемых в форме экономического и социального эффекта) с расходами на их достижение. Результаты управленческой деятельности можно оценить через такие показатели, как уровень и качество жизни населения муниципально-го образования, которые включают в себя количественные и качественные характеристики. Диссертант предлагает использовать качественный подход к оценке эффективности муниципальной службы - определять ее через понятие «уровень, степень удовлетворенности населения оказываемыми услугами по обеспечению их жизнедеятельности». Для изучения отношения населения муниципального образования к деятельности муниципальных служащих можно предложить мониторинг с использованием опросника, составленного по шкале Лайкерта (Ликерта).

Среди внешних проблем взаимодействия института муниципальной службы были выделены три основных блока:

1. Так называемая обратная связь между органами местного самоуправления и населением муниципального образования в рамках проводимой муниципальной политики:

- взаимное доверие, поддержка со стороны населения;
- социальная включенность граждан в дела местного сообщества;
- контроль со стороны населения за действиями и решениями должностных лиц муниципальных органов власти.

2. Проблемы взаимодействия органов государственной власти (федеральных, региональных) и органов местного самоуправления (основными принципами выступают законность, партнерство, дополнительность):

- распределение полномочий, разделение компетенции с учетом принципа сбалансированности;

- государственная политика по отношению к местному самоуправлению (муниципальной службе);

- участие представителей местного самоуправления в разработке государственных решений через представительства муниципальных образований как механизм влияния на органы государственной власти.

3. Коммуникации. Обмен опытом между муниципальными служащими в форме семинаров, конференций, форумов. Межмуниципальное сотрудничество - социальное и культурное. Сотрудничество на международном уровне.

Проведенный диссертантом вторичный анализ результатов социологических исследований (данных всероссийских опросов общественного мнения, опросов общественного мнения и экспертов - служащих регионального и муниципального уровней власти Челябинской области, жителей г. Екатеринбурга, Ханты-Мансийского автономного округа, региона Северного Кавказа) доказывает необходимость решения указанных проблем и подтверждает выводы о том, что процесс институционализации муниципальной службы в настоящее время не завершен.

Особое место отводится характеристике взаимодействия населения и органов местного самоуправления. В диссертации отмечается проблема недоверия местным властям и дефицита поддержки со стороны населения. Основной причиной этого выступает неуверенность жителей в возможности местных властей изменить их жизнь к лучшему, создать комфортность жизни населения муниципальных образований. Кроме того, в настоящее время политика открытости в деятельности органов местного самоуправления, просветительская работа не проявляются в полной мере, что также сказывается на рассматриваемой проблеме. Вовлечение широких масс населения в управленческую деятельность в качестве партнеров представляется одним из критериев эффективности муниципальной службы.

Для преодоления указанных проблем, основываясь на результатах проведенных социологических исследований и вторичных анализах других исследований, диссертант формулирует основные выводы и

предлагает рекомендации по совершенствованию муниципальной службы. Ими являются следующие:

1. В свете принятия и вступления в действие нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» представляется необходимым пересмотр законодательства в области муниципальной службы в направлении его совершенствования (в том числе с учетом судебной практики по вопросам организации муниципальной службы). Это относится как к федеральному, так и к региональному законодательству.

2. Вовлечение населения в решение вопросов местного значения путем увеличения гласности в работе органов местного самоуправления. Указанная тенденция в настоящее время просматривается, но не реализуется в полной мере. Кроме того, можно было бы принять отдельный муниципальный правовой акт, касающийся порядка обращения граждан в органы местного самоуправления, где бы максимально полно был изложен этот механизм взаимодействия в решении конкретных вопросов местного значения.

3. В вопросе требований к управленческим кадрам муниципальной службы необходимо учитывать не только знания, навыки, но и умение прогнозировать, передавать свой опыт, сосредоточенность на своей работе и осознание целей и мотивов деятельности. Понимание служащими органов местного самоуправления целей деятельности института муниципальной службы как направленность на оказание социальных услуг населению – клиентской ориентации.

4. Формирование положительного имиджа муниципальной службы, соответствующего престижу профессии муниципальных служащих как представителей властных структур, непосредственно выражающих волю населения муниципального образования. Создание такого имиджа возможно на основе положительных результатов управленческой деятельности служащих органов местного самоуправления, что выражается в максимальной степени и уровне удовлетворенности оказываемыми услугами и является необходимым для повышения социальной включенности граждан в дела местного сообщества.

5. Повышение эффективности муниципальной службы посредством усиления надзора за законностью решений и правоммерностью

действий со стороны властных структур и контроля со стороны населения.

6. Выделение в отдельный нормативно-правовой акт (кодекс) норм об ответственности должностных лиц местного самоуправления, где был бы детально регламентирован порядок и механизм ответственности муниципальных служащих.

7. На региональном уровне представляется целесообразным принять свод этических правил муниципального служащего, где этические стандарты должны быть ясно сформулированы и рекомендованы к исполнению. При этом содержащиеся в нем нормы - предписывающие, запретительные и рекомендательные - должны исполняться с момента, когда служащий принимает на себя обязательство следовать положениям свода.

8. В финансовой сфере следует упомянуть о необходимости принятия минимальных социальных стандартов, что неоднократно упоминалось в различных исследованиях, но так и не нашло отражения в законодательстве.

9. В настоящее время высказывается точка зрения о неустребованности института территориального общественного самоуправления (ТОС), что задачи ТОС разрешимы без особой организации жителей небольшой территории, а его статус и полномочия не отличаются от статуса и полномочий местного самоуправления. Поэтому для определения статуса, полномочий, функций - наряду с закреплением в федеральном законодательстве (новом Федеральном законе) целесообразно принять нормативные акты в муниципальных образованиях, касающиеся порядка деятельности ТОС, механизма его организации и взаимодействия с институтом муниципальной службы (например, отдельный порядок обращения представителей ТОС в органы местного самоуправления).

Указанные диссертантом рекомендации, касающиеся совершенствования законодательства (в том числе принятие новых законов) предполагают, что эти нормативно-правовые акты должны учитывать принцип качества, а не количества; принцип целесообразности их принятия, а не простого их повторения в отдельных актах; кроме того, важным представляется критерий необходимости их принятия.

В заключении подводятся итоги диссертационного исследования, формулируются выводы и теоретические обобщения, а также даются практические рекомендации по совершенствованию развития социального института муниципальной службы.

**Основное содержание диссертации отражено в следующих публикациях автора:**

1. Мамаева Л. В. Профессиональная компетентность как главный критерий организации муниципальной службы // Юридический вестник: Межвуз. сб. науч. тр. - Вып. 10. - Пенза: Пенз. гос. пед. ун-т им. В. Г. Белинского. - 2002. - 0,5 п. л.

2. Мамаева Л. В. Понятие и основные принципы муниципальной службы // Юридический вестник: Межвуз. сб. науч. тр. - Вып. П. - Пенза: Пенз. гос. пед. ун-т им. В. Г. Белинского. - 2002. - 0,5 п. л.

3. Гошуляк В. В. Социологический аспект исследования муниципальной службы / В. В. Гошуляк, Л. В. Мамаева // Межвуз. сб. науч. тр.: «XXI век: итоги прошлого и проблемы настоящего». - Вып. 4: В 2-х частях / Под общ. ред. О. А. Петруниной. - Ч. 2. - Пенза: Пенз. гос. пед. ун-т им. В. Г. Белинского, 2003. - 0,5 п. л.

4. Мамаева Л. В. Муниципальный служащий - профессиональный политик!? // Материалы межвуз. науч.-практ. конф. «Актуальные проблемы науки в России». - Кузнецк: Кузнецкий ин-т информационных и управленческих технологий, 2003. - 0,1 п. л.

5. Мамаева Л. В. Муниципальная служба и гражданское общество // Всерос. науч.-практ. конф. «Актуальные проблемы развития современного российского общества»: Сб. материалов науч.-практ. конф. - Пенза, 2003. - Пенза: Приволжский дом знаний, 2003. - 0,2 п. л.

6. Мамаева Л. В., Мамаев О. В. Экспертная оценка состояния муниципальной службы региона // Всерос. науч.-практ. конф. «Актуальные проблемы развития современного российского общества»: Сб. материалов науч.-практ. конф. - Пенза, 2003. - Пенза: Приволжский дом знаний, 2003. - 0,2 п. л.

7. Мамаева Л. В. Руководители и лидеры в институте муниципальной службы // Экономические и социальные проблемы управления предприятием: Межвуз. сб. науч. тр. / Под общ. ред. д-ра экон. наук, проф. С. Д. Резника. - Вып. 3. - Пенза: Пенз. гос. ун-т архитектуры и строительства, 2003. - 0,4 п. л.



*Мамаева Лилия Валерьевна*

Муниципальная служба  
как социальный институт

Специальность 22.00.04 —Социальная структура,  
социальные институты и процессы

Редактор *Т. В. Веденеева*  
Технический редактор *Я. А. Вялькова*  
Корректор *Я. В. Степочкина*  
Компьютерная верстка *Р. Б. Бердниковой*

ИД №06494 от 26.12.01

Сдано в производство 19.10.04. Формат 60х84<sup>1/16</sup>.

Бумага писчая. Печать офсетная. Усл. печ. л. 1,86.

Заказ 657. Тираж 100.

Издательство Пензенского государственного университета.

440026, Пенза, Красная, 40.

Отпечатано в типографии ПГУ





**№20462**

РНБ Русский фонд

2005-4

19717