



003444783

На правах рукописи

АДАМСКАЯ ЛЮБОВЬ ВЛАДИМИРОВНА
ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ И УПРАВЛЕНИЯ
КАДРОВЫМ ПОТЕНЦИАЛОМ МУНИЦИПАЛЬНОГО
ОБРАЗОВАНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Специальность 22 00 08 – Социология управления

АВТОРЕФЕРАТ

на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

Москва – 2008

Работа выполнена на кафедре социальной политики и управления социальными процессами Академии труда и социальных отношений

Научный руководитель

доктор социологических наук, профессор *Агамали Кулам- оглы Мамедов*

Официальные оппоненты

доктор социологических наук, профессор *Керем Османович Магомедов*,
кандидат философских наук *Валерий Константинович Ковальчу*

Ведущая организация

Московский государственный лингвистический университет

Защита состоится «24» июня в 16 часов на заседании диссертационного совета Д 602 001 01 в Академии труда и социальных отношений по адресу 119454, г Москва, ул Лобачевского, д 90, корп 1, ауд 222

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Академии труда и социальных отношений

Автореферат разослан « 23 » мая 2008 г

Ученый секретарь
диссертационного совета

А А Деревянченко

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования обусловлена рядом обстоятельств

во-первых, растущей потребностью российского общества в социальных реформах, улучшающих жизнь его граждан. К числу таких важных преобразований относится муниципальная реформа, так как наличие сильного и эффективного местного самоуправления является одним из важных факторов становления гражданского общества в России и ключевым, движущим элементом социального развития страны. Именно муниципальный уровень решения социальных вопросов позволяет реализовать социальные цели применительно к каждому человеку, учитывая многообразие особенностей его положения в обществе,

во-вторых, значительным повышением роли кадрового потенциала в развитии муниципального образования, которое выступает структурообразующим элементом системы местного самоуправления. Успех проводимой сегодня муниципальной реформы во многом зависит от формирования кадрового корпуса служащих, способных квалифицированно, оперативно решать многогранные задачи управления обществом, обеспечивать благоприятные условия для развития местного сообщества. Следовательно, совершенствование функционирования местного самоуправления требует всемерного содействия развитию его кадрового потенциала,

в-третьих, многочисленными случаями неудовлетворительной социально-экономической деятельности муниципальных служащих, в результате чего снижается авторитет органов местного самоуправления в глазах населения. В этой связи необходимо создание эффективной системы управления кадровым потенциалом муниципалитета.

В данных условиях специальное исследование тенденций развития кадрового потенциала, его качественных характеристик, особенностей управления им применительно к уровню муниципального образования, а

также поиск путей его совершенствования представляется принципиально важным

Цель диссертационного исследования – выявление основных тенденции развития и управления кадровым потенциалом муниципального образования и разработка рекомендаций по повышению эффективности управления им

Для достижения поставленной цели необходимо решить ряд *исследовательских задач*

- проанализировать процесс становления российской системы местного самоуправления,

- определить современное состояние муниципального образования и его кадровый потенциал,

- выявить особенности, проблемы развития и управления кадровым потенциалом местного самоуправления,

- определить пути совершенствования развития и управления кадровым потенциалом органов местного самоуправления

Объект исследования – муниципальное образование как ключевой элемент системы местного самоуправления

Предмет исследования – тенденции и актуальные проблемы развития кадрового потенциала муниципального образования в условиях реформы местного самоуправления

Степень исследованности проблемы Предпосылкой анализа современных проблем местного самоуправления с учетом российской специфики является исторический контекст его становления, достаточно хорошо выявленный в работах В П Безобразова, Л А Велихова А Д Градовского, Б Н Чичерина, В Н Лешкова, А И Васильчикова, И П Белокопского, Б Б Веселовского, Ю В Готье, Н И Лазоревского

Общие вопросы теории и проблемы местного самоуправления в современной России достаточно полно представлены в трудах В С Абрамова, И А Адигамова, Е Г Анимицы, М А Аюпова, Ю Н Дорожкина, З И

Еникеева, С Ю Кабашова, Р Х Мальцева, В И Патрушева, А Н Ходырева и др

Проблемы формирования, функционирования профессиональных кадров, их возрастающая роль в реформировании общества и государства нашли отражение в работах Ю П Аверина, Т Ю Базарова, В Д Граждана, В А Дятлова, А П Егоршина, А Я Кибанова, Е В Маслова, В В Травина, Г В Щекина и др

В работах Г В Гречихина, Л Я Дятченко, Е М Ковешникова, В В Маркина, М Маркова, В Н Иванова, Г П Овчинникова, А И Пригожина, А А Хохлова, В В Щербины исследованы общие вопросы управленческой теории и практики, а также методологические основы использования социальных технологий в качестве эффективного инструментария совершенствования кадрового потенциала и повышения его роли в управлении современными социальными процессами

Муниципальная кадровая политика и проблемы ее практической реализации рассмотрены в трудах А З Гильманова, Н Н Гугнина, В Н Иванова, О Е Кутафина, В П Мельникова, В И Патрушева, В И Фадеева, Г А Цветковой, А И Черкасова, А Г Гладышева, В Г Смолькова

Теоретические и практические вопросы, связанные с формированием и развитием системы подготовки и повышения квалификации служащих, эффективностью их обучения исследуются в трудах В Э Бойкова, В И Видяпина, Т А Кононенко, В С Кабакова, А М Смолкина и др

Комплексный анализ научной литературы по вопросам диссертационного исследования показал, что, во-первых, проблема управленческой деятельности применительно к муниципальному уровню не получила еще достаточно полного и всестороннего освещения. Во-вторых, отсутствует комплексный подход к исследованию определенных вопросов, не сформулирована целостная концепция развития кадрового потенциала муниципальной службы в Российской Федерации

Методологической основой диссертационного исследования явились

несколько известных концепций, в том числе, концепция реформирования российской системы государственного и муниципального управления, а также устойчивого развития местного сообщества, суть которой заключается в том, чтобы помочь людям перейти из состояния объектов воздействия в состояние субъектов действия, активно участвовать в складывающихся и динамично развивающихся ситуациях, а не просто реагировать на них

В диссертации был применен ряд подходов. В рамках социологического подхода была исследована социальная сущность местного самоуправления. Качественный подход позволил определить муниципальное образование как некое жизненное пространство и дал возможность рассмотреть вопрос о его жизненных силах в лице кадрового состава. Системный подход, во-первых, сориентировал исследование на раскрытие целостности муниципального образования как неотъемлемого и структурообразующего элемента системы местного самоуправления, во-вторых, позволил рассмотреть управление кадровым потенциалом муниципальной службы как систему, характеризуемую определенными параметрами (правовыми, политическими, экономическими, социальными)

Арсенал исследовательских средств включил в себя основные принципы научного исследования (анализ, синтез, сравнение, обобщение) и частные методы познания общественных процессов (структурно-функциональный, конкретно-исторический, институциональный, статистический)

Эмпирической базой исследования послужили

- законодательные акты Российской Федерации и ряда европейских государств,

- материалы официальных и специальных статистических источников, в том числе материалы социальной статистики, документы и материалы органов государственной власти и ведомственных изданий Российской Федерации,

- материалы средств массовой информации и специальных научных

изданий,

- анализ результатов конкретных социологических исследований по проблемам эффективности органов управления, исследований по проблемам профессионального развития государственных и муниципальных служащих,

- результаты, полученные автором в ходе практической деятельности в органах муниципальной службы¹,

- данные конкретных социологических исследований на тему «Профессиональное и социальное развитие муниципальных служащих» и «Готовность населения муниципального образования к развитию местного самоуправления», проведенных с участием автора в марте и декабре 2005 года

Научная новизна диссертации заключается в том, что в ней автор

- предложил собственное понимание специфики содержания понятий «муниципальное образование», «кадровый потенциал муниципального образования», «управление кадровым потенциалом»,

- осуществил комплексное исследование тенденций развития кадрового потенциала муниципального образования и выявил его основные проблемы в условиях реформы системы местного самоуправления,

- установил характер зависимости между современным состоянием кадрового потенциала муниципального образования и всем ходом муниципальной реформы в России,

- разработал рекомендации по совершенствованию управления кадровым потенциалом муниципальной службы и по повышению эффективности деятельности муниципальных служащих

¹ Адамская Л В «Университеты Любви Адамской» // Социальное партнерство» - 2004 - № 13 - С 12-16, она же «Хочешь жить в красивом доме - поработай-ка в домкоме» // Московская правда - 2004 - 15 декабря - С 2, она же «Домом управлять - не пирожки печь» // Литературная газета - 2006 - 22-26 марта - С 3-4, она же «Азбука управления своим домом» // Жилищно-строительный комплекс - 2006 - № 7 - С 34-37

Положения, выносимые на защиту

1 Муниципальное образование – это структурообразующий элемент системы местного самоуправления, через который оно решает две основные задачи во-первых, реализует право граждан на участие в управлении общественными делами, во-вторых, создает эффективную власть на местах, способную удовлетворить как интересы общегосударственного развития, так и жизненно важные потребности населения. Последнее обстоятельство позволяет рассматривать муниципалитет как социальную корпорацию особого рода, цель которой - наилучшим образом обслуживать собственное население и способствовать развитию жизненных сил местных сообществ. Таким образом, муниципальное образование играет ключевую роль в проведении муниципальной реформы в России и является важным, недостаточно изученным и используемым ресурсом социального развития России.

2 Понятие «кадровый потенциал муниципального образования» применительно к современным условиям отражает способности и возможности муниципальных служащих реализовывать свои знания и умения на практике с целью эффективного использования различных ресурсов территории и проведения муниципальной политики, наиболее отвечающей сложившимся условиям и целям социального развития.

3 Управление кадровым потенциалом муниципального образования представляет собой целенаправленную деятельность по его формированию, развитию и рациональному использованию с целью удовлетворения жизненных потребностей местного сообщества и интересов общегосударственного развития.

4 Кризисные явления в развитии российского общества последних лет негативно отразились и на кадровом потенциале муниципального образования, состояние которого справедливо оценивается большинством исследователей как не отвечающее современным общественным потребностям, что проявляется в невысокой эффективности работы

муниципальных служащих. Автором выявлены следующие тенденции развития кадрового потенциала муниципальной службы:

- реформа местного самоуправления, сопровождаемая количественным ростом муниципальных образований, сталкивается с острым дефицитом квалифицированных кадров,

- личностные и профессиональные возможности муниципальных служащих не всегда соответствуют объему и характеру функций и полномочий муниципальных образований,

- отношения муниципальных служащих с местным населением не всегда достигают взаимопонимания, конструктивного взаимодействия,

- потребность в профессиональном развитии муниципальных служащих сдерживается значительной ограниченностью финансовых средств на дополнительное профессиональное образование, отсутствием перспектив карьерного роста,

- случаи авторитаризма и административного произвола в практической деятельности руководителей муниципальных образований демонстрируют их вопиющее противоречие самой природе местного самоуправления, дискредитируют их в глазах населения,

- трансформация профессиональной среды нередко осуществляется на фоне формального подхода к проведению конкурсного отбора, корректной оценки работы сотрудников ввиду отсутствия четко разработанных критериев и ограниченности экономических и временных ресурсов для качественного проведения оценочных процедур, а также слабой работы по формированию резерва кадров. В качестве критериев для должностного продвижения муниципальных служащих тремя наиболее применяемыми способами оказались, по мнению муниципальных служащих, рекомендации руководителя подразделения (59,75%), выслуга лет (42%) и единоличное назначение руководителем (38,5%).

5 Существует тесная и прямая связь между состоянием кадрового потенциала муниципалитетов и всем ходом муниципальной реформы в

России Неудовлетворительное состояние кадрового потенциала муниципального образования является одной из основных причин низкой эффективности его деятельности и соответственно кризисных явлений реформы местного самоуправления

6 Совершенствование системы управления кадровым потенциалом муниципального образования включают в себя два блока реформ меры по оптимизации и эффективному использованию уже имеющегося кадрового потенциала муниципальной службы, а также подготовка и осуществление долгосрочных стратегических преобразований системы управления кадрами органов местного самоуправления

7 Повышению эффективности деятельности кадрового потенциала и его развитию, в целом, будет способствовать проведение современной кадровой муниципальной политики, взаимосвязанной с кадровой политикой федерального центра и учитывающей сложившуюся социально-экономическую ситуацию

Для преодоления вышеназванных проблем необходимо предпринять следующие меры

1) шире и настойчивее внедрять научные методы подбора, расстановки и воспитания профессиональных кадров,

2) подбор кадров нужно осуществлять с учетом личностно-профессиональных качеств претендентов,

3) определить четкую профессиограмму должностей муниципальной службы, в соответствие с которой осуществляется подбор, расстановка, подготовка и переподготовка профессиональных кадров, а также их должностной рост,

4) своевременно, в оптимальные сроки, осуществлять горизонтальную и вертикальную ротацию кадрового состава муниципального образования,

5) нужно создать банк данных о кадровом потенциале муниципального образования с целью формирования кадрового резерва,

б) повышать престиж органов муниципального управления, «создавая адекватные материальные стимулы, систему поощрений для привлечения на службу квалифицированных профессионалов»²

Практическая значимость

Выводы и положения диссертационной работы могут быть использованы а) при формировании, подготовке и переподготовке кадрового корпуса муниципального управления, б) для организации его научно-обоснованного, конструктивного взаимодействия с органами государственными власти, бизнесом и обществом, в) в учебном процессе при составлении и реализации программ и курсов «Государственное и муниципальное управление», «Муниципальная кадровая политика», «Социология управления», г) при подготовке учебно-методических материалов и пособий по совершенствованию института социального управления, д) в практической деятельности органов местного самоуправления, муниципальных служащих

Апробация результатов диссертационного исследования осуществлялась в следующих формах обсуждение основных положений и выводов диссертации на заседании кафедры социальной политики и управления социальными процессами Академии труда и социальных отношений, публикация научных статей с изложением основных идей, получивших развитие в настоящем исследовании, выступления с докладами на научно-практической конференции по проблемам молодого поколения, состоявшейся 23 октября 2003 г в АТиСО и на «круглом столе» «Человек, социальная политика, социальное партнерство» (Москва, АТиСО, 2000 г)

Выводы и рекомендации диссертации изложены в 5-ти печатных работах общим объемом более 2,1 п л , в том числе в двух публикациях в

² Стенограмма выступления Д Медведева на Красноярском экономическом форуме // Комсомольская правда - №23 - 16 февраля 2008 - С 1

изданиях, содержащихся в Перечне ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, рекомендованном ВАК РФ

Структура работы

Работа состоит из введения, двух глав, заключения, приложения, списка использованных источников и литературы

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении содержится обоснование актуальности темы, определены объект, предмет, цель и задачи исследования, научная новизна и практическая значимость работы, дан обзор источников и научной базы диссертации

Первая глава «Система местного самоуправления в современной России» состоит из двух параграфов. В первом параграфе «*Местное самоуправление понятие, основные принципы и проблемы реформирования*» рассматривается несколько вопросов: понятийное содержание терминов, процесс создания системы местного самоуправления в постсоветской России, а также проблемы сегодняшней муниципальной реформы.

Понятие «местное самоуправление» уже в современной России имеет непростую историю, оно претерпело ряд изменений с 1993 по 2003 гг. Оно содержится в Конституции РФ и двух федеральных законах (№154 от 28.08.1995, № 131 от 06.10.2003). На наш взгляд, местное самоуправление обладает двойственной природой. Его можно рассматривать и как особый институт власти, способный удовлетворить потребности населения и интересы общегосударственного развития, и как институт гражданского общества, в котором реализуется право граждан на участие в управлении общественными делами. Кроме того, для местного самоуправления характерен особый тип управления, когда субъект и объект совпадают, т.е. люди сами управляют своими делами. Отмечается, что особое положение местного самоуправления заключается в том, что оно, в отличие от

федеральных и региональных органов государственной власти, создает реальные условия для приближения власти к населению и тем самым формирует мобильную систему управления, достаточно приспособленную к местным территориальным или этническим особенностям, способствует процессу развития гражданских инициатив, формированию гражданского общества

Институт местного самоуправления (МСУ) в современной России начал складываться в первой половине 90-х гг XX века. Однако специально он не планировался ни политиками, ни теоретиками³. Потребность в «идее и институте МСУ» появилась в результате распада СССР. Местное самоуправление в РФ родилось как результат действий различных «центров силы», каждый из которых увидел в нем «нишу» для реализации своих политических и экономических интересов.

Реформа местного самоуправления в 1990-х гг имела лишь частичный успех⁴. Ее итогом стало неустойчивое равновесие, которое не устраивало никого из заинтересованных акторов. Подобная ситуация не способствовала ни эффективной работе муниципалитетов, ни доверию граждан к органам самоуправления, ни успешному решению местных проблем. Именно поэтому необходимость дальнейших преобразований в сфере местного самоуправления признавалась в начале 2000-х гг всеми специалистами⁵. Как писал А. Швецов, «ясно, что в этой сфере грядут серьезные перемены. Неясно только, будут ли они к лучшему»⁶. В результате был принят новый Федеральный закон о местном самоуправлении №131. Его приоритетом стала бюрократическая рационализация. Отсюда и вытекают основные идеи

³ Вобленко С.В. Как рождалась идея местного самоуправления в РФ и в чем причины нынешнего положения дел с местным самоуправлением // Местное самоуправление в современной России - М., 2007 - С. 17

⁴ Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н. Автономия или контроль? Реформа местной власти в городах России, 1991-2001 - М., СПб., 2002 - С. 45

⁵ Гельман В.Я. Реформы местного самоуправления и «вертикаль власти» // Местное самоуправление в современной России - М., 2007 - С. 135

⁶ Швецов А. Муниципальная реформа: соотношение и эволюция позиций уровней власти и ветвей власти // Российский экономический журнал - 2001 - №5-6 - С. 38

закона четко определить зоны ответственности муниципалитетов, привести в соответствие круг полномочий местного самоуправления и его финансовые возможности, унифицировать регулирование местного самоуправления в муниципалитетах различного типа и реорганизовать структуры самих муниципалитетов

Реальное воплощение муниципальной реформы, прописанной в ФЗ - №131, представляет серьезные трудности

Во-первых, отсутствует четкое разграничение полномочий не только между различными уровнями власти, но и между различными типами муниципальных образований. Проблема взаимоотношений между федеральными и региональными органами государственной власти и местным самоуправлением является достаточно острой. Между ними идет своеобразное «перетягивание каната», которое проявляется в двух тенденциях, в равной мере опасных для российского общества

Первая выражается в стремлении федеральной и, особенно, регионально-государственной власти подмять под себя местное самоуправление, ущемить и ограничить его права, фактически включить его в государственную управленческую вертикаль. Вторая тенденция заключается, напротив, в том, что многие руководители муниципальных органов, абсолютизируя свою независимость от органов государственной власти, начинают явно злоупотреблять своим положением, вести себя бесконтрольно

Во-вторых, четко не прописано и как следствие, недостаточно обеспечено финансовое и материальное исполнение тех полномочий, которые осуществляет местное самоуправление

В-третьих, в ходе реализации ФЗ - №131 оказались серьезно нарушены права граждан на участие в местном самоуправлении⁷

⁷ Шапиро ЛВ Конституционные права граждан на участие в местном самоуправлении и их реализуемость в современной России // Местное самоуправление в современной России - М., 2007 - С 107

В-четвертых, отсутствие у муниципальных служащих достаточных знаний и опыта по вопросам компетенции органов МСУ, адекватных современным вызовам

В результате срок вступления ФЗ - №131 в полную силу был отложен до 1 января 2009 года и установлен, так называемый, переходный период, в течение которого регионы ежегодно устанавливают своими законами порядок решения вопросов местного значения вновь созданными поселениями и порядок их финансирования

На наш взгляд, проблемы, связанные с реализацией муниципальной реформы, вызваны целым комплексом причин. Базовые факторы, обусловившие кризис реформы, связаны с ее концептуальными пороками и, как следствие этого, с нестабильным законодательством по вопросам местного самоуправления. Например, невозможно обеспечить универсальное разграничение полномочий и ответственности между различными уровнями власти, пригодное для всех регионов в столь многонациональной стране как Россия. Второй блок причин носит более частный характер. Страна оказалась «не готова» к внедрению муниципальной реформы: не отлажены инструменты реализации реформы, не хватает финансирования и организационного потенциала.

В целом, состояние местного самоуправления отражает общеполитические тенденции в стране: муниципальная политика оказалась заложницей «управляемой демократии».

Во втором параграфе *«Муниципальное образование как ключевой элемент реформируемой системы самоуправления в России»*, раскрывается содержание термина «муниципальное образование» и анализируются проблемы, связанные с развитием муниципального образования.

Муниципальное образование - это городское, сельское поселение или несколько поселений, объединенных общей территорией, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеется муниципальная

собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления⁸ Соглашаясь с определением, которое дано в федеральном законе, считаем необходимым расширить его трактовку

Муниципальное образование (МО) - это структурообразующий элемент системы местного самоуправления, социальная корпорация особого рода, цель которой - наилучшим образом обслуживать собственное население и способствовать развитию жизненных сил местных сообществ

В соответствии с ФЗ - № 131 в Российской Федерации существуют 5 видов муниципальных образований⁹ сельское поселение, городское поселение, муниципальный район, городской округ, внутригородская территория города федерального значения На их основе должна быть сформирована двухуровневая система местного самоуправления верхний уровень - муниципальные районы и городские округа, нижний уровень - городские и сельские поселения, внутригородская территория города федерального значения

В структуру органов муниципального образования входят представительный орган, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган), контрольный орган и иные органы местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования

За каждым типом муниципального образования закреплен свой перечень вопросов местного значения¹⁰ за поселением - 27, за муниципальным районом - 24, за городским округом - 32 Однако большая часть из них совпадает Остановимся на перечне пересекающихся вопросов местного значения поселений и муниципальных районов только в сфере культуры и бытового обслуживания

⁸ Российская газета - № 170 - 01 09 1995

⁹ Российская газета - № 202 - 08 10 2003

¹⁰ Российская газета - № 202 - 08 10 2003

Вопросы местного значения поселений	Вопросы местного значения муниципальных районов
- создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания	- создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания
- создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры	- создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами по организации досуга и услугами организаций культуры
- создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории поселения	- создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории муниципального района

Таким образом, заложенная в концепцию реформы идеология единообразия выстраивания муниципалитетов, игнорируя историческое, экономическое и культурологическое разнообразие отдельных территорий, распространилась и на их полномочия

Для современного состояния муниципального образования характерен целый блок проблем Во-первых, экономические проблемы территорий состояние жилого фонда (высокая степень изношенности, ветхое и аварийное жилье), коммунальной инфраструктуры (изношенность тепловых, водопроводных и канализационных сетей), муниципальных дорог Во-вторых, финансовые проблемы Реальный дефицит между доходами и расходами местных бюджетов для подавляющего числа МО составляет 500-600% По данным Счетной палаты РФ, только 7% муниципалитетов в финансовом отношении оказались состоятельными Сегодняшние межбюджетные отношения между муниципальным образованием и субъектами РФ – характеризуется их полной зависимостью от региональных органов государственной власти В-третьих, проблемы, связанные с менталитетом россиян Налицо потребительский характер психологии и

поведения населения МО, унаследованный с советских времен, а самой местной власти свойственны авторитаризм и применение административных методов управления, которые обуславливают низкое качество предоставляемых услуг и мало эффективную деятельность муниципальных учреждений В-четвертых, отсутствуют в необходимом количестве квалифицированные кадры, способные адекватно реагировать на вызовы времени

Вторая глава **«Кадровый потенциал муниципального образования в условиях реформы местного самоуправления»** представлена тремя параграфами

В первом параграфе *«Понятие кадрового потенциала на муниципальном уровне и характеристика его современного состояния»* рассматривается содержание самого термина, и анализируются проблемы, связанные с развитием кадрового потенциала муниципального образования в начале XXI века

Сегодня для реформы местного самоуправления актуален лозунг **«Кадры решают все»** Муниципальные образования достигают устойчивого развития только в том случае, если они обладают высоким кадровым потенциалом

Кадровый потенциал муниципального образования – это способности и возможности работников реализовывать свои знания и умения на практике с целью продуктивного использования различных ресурсов территории и проведения муниципальной политики, наилучшим образом отвечающей сложившимся условиям и целям социального развития Социально-профессиональную характеристику кадрового состава районного звена местного самоуправления можно составить, опираясь на следующие показатели¹¹ *Возраст муниципальных служащих* В районных администрациях преобладает возрастная группа от 35 до 45 лет На уровне первых лиц районов доминирует возрастная группа старше 45 лет В целом

¹¹ См индекс ПМС - 2005 и индекс НМО - 2003

обращает на себя внимание тот факт, что практически отсутствует молодежь до 25 лет и весьма незначительна доля возрастной группы от 25 до 35 лет

Стаж работы Основу кадрового состава муниципальной службы составляют работники с большим (более 10 лет) общим трудовым стажем и относительно меньшим, но тоже достаточным (не менее 8 лет) стажем административной работы

Половой показатель В муниципальных органах доминирует следующая закономерность более высокие административные должности занимают мужчины, а не женщины

Профессиональная подготовка В большей степени в составе муниципального управленческого персонала представлены специалисты с высшим техническим образованием (34,5%) Это результат длительного доминирования у нас своеобразного «синдрома технократизма» (недооценка гуманитарного образования и сложности социальных проблем) Доля специалистов гуманитарного профиля составляет 25%, а с юридическим образованием 15% Большинство (до 70%) кадрового состава исследованных районных администраций имеет высшее образование по профилю, не соответствующему деятельности, которой они в настоящий момент занимаются

По данным опроса, проведенного диссертантом, каждый третий муниципальный служащий для успешной работы на занимаемом посту нуждается в существенном пополнении знаний в области права, каждый пятый - знаний по экономике и рыночным отношениям, каждый десятый - знаний в области социального управления и психологии, информатики и делопроизводства

Причем подавляющее большинство руководителей нуждается в знаниях не только о том, что делать, но и как делать

Деятельность муниципальных властей оценивается местным населением критически (62%) Люди высказывают следующие суждения «Власти не выполняют тех обещаний, которые дают народу» (56%), «Чиновники пользуются большими льготами, привилегиями, хотя в свое время выступали против них» (67%) В массовом сознании сложился довольно устойчивый стереотип, согласно которому местные органы власти

при принятии решений мало учитывают интересы и потребности людей. На это указали 47% опрошенных. С фактами бюрократизма и формализма столкнулось более 53% посетителей муниципальных органов.

В целом, можно составить такой «усредненный» социально - деловой портрет современного руководящего работника муниципальной службы: это «технократ» по менталитету, образованию и воспитанию, ему нелегко дается работа с людьми, он ответственен, достаточно требователен к себе и подчиненным, будучи при этом нацеленным на хозяйственный результат, который пока дается ему так же трудно, в принципе он готов решать сложные социально - экономические задачи, но из-за нехватки знаний и умений часто не способен своевременно и эффективно преодолевать трудности. Руководя делом, он порой забывает, что оно исполняется людьми, к которым нужен определенный подход. Такие тонкости, как настроение сотрудников, морально психологический климат в коллективе нередко выпадают из его поля зрения, порождая напряженность среди персонала, формализм, карьеризм, бюрократизм в виде имитации бурной деятельности¹².

Автором выявлены следующие современные тенденции развития кадрового потенциала муниципальной службы: дефицит квалифицированных кадров, объем функций и полномочий не всегда соответствуют деловым и личностным качествам муниципальных служащих, наблюдаются отчужденные отношения муниципальных служащих с местным населением, трансформация профессиональной среды осуществляется на фоне формального подхода к проведению конкурсного отбора, некорректной оценки работы сотрудников ввиду отсутствия четко разработанных критериев и ограниченности экономических и временных ресурсов для проведения необходимых оценочных процедур, а также слабой работы по формированию резерва кадров. В выборе способов должностного

¹² См. индекс ПМС – 2005

продвижения муниципальных служащих тремя наиболее применяемыми способами оказались, по мнению муниципальных служащих, рекомендации руководителя подразделения (59,75%), выслуга лет (42%) и единоличное назначение руководителем (38,5%)

Названные негативные тенденции развития кадрового потенциала муниципального образования являются одной из причин, тормозящих ход муниципальной реформы в России

Второй параграф *«Управление кадровым потенциалом муниципального образования и пути его совершенствования»* посвящен анализу состояния системы управления кадровым потенциалом муниципалитета и путям ее совершенствования

Управление кадровым потенциалом муниципального образования представляет собой целенаправленную деятельность по его формированию, развитию и рациональному использованию с целью удовлетворения жизненных потребностей местного сообщества и интересов общегосударственного развития. Однако, если рассматривать его как систему, то необходимо обозначить ее структуру. Она включает в себя следующие компоненты: 1) управление подбором и расстановкой кадров, 2) управление развитием кадров, 3) управление занятостью, 4) управление оценкой кадров, 5) управление подготовкой и переподготовкой кадров, 6) управление оплатой труда, 7) управление благосостоянием работников, 8) управление трудовыми отношениями в коллективе, 9) управление своевременной ротацией кадров

Установлено, что весьма значимой задачей в создании эффективной системы управления кадровым потенциалом муниципального образования является стабилизация деятельности кадрового аппарата. Ее решение автор видит в поиске и формировании оптимальной, рациональной модели организационной структуры и штатной численности органов местного самоуправления, в существенной перестройке структуры и содержания работы кадровых служб местных администраций, куда должны входить профессиональная оценка и прогнозирование кадровой ситуации,

привлечение наиболее квалифицированных работников и эффективное их использование в деятельности органов местного самоуправления. Отмечается, что, прежде всего, необходимо повысить эффективность деятельности администрации муниципального образования, так как от ее компетентности зависит всестороннее развитие кадрового потенциала применительно к муниципальному уровню.

Необходимым условием полноценного кадрового обеспечения органов местного самоуправления является реализация существующих, а также разработка и внедрение на местном уровне новых эффективных кадровых технологий. По мнению автора, приоритетными технологиями в системе управления персоналом муниципальной службы являются технологии отбора кадров, оценочные технологии, технологии профессионального развития и необходимой своевременной ротации муниципальных служащих.

Таким образом, управление кадровым потенциалом местных органов власти является сложной и многогранной по своему содержанию деятельностью.

В третьем параграфе *«Основные направления развития кадрового потенциала»* предлагаются пути преодоления трудностей, связанных с кадровым составом муниципальных органов.

Во-первых, позитивные результаты достигаются не там, где учитываются признаки семейственности, личной преданности, клановости и т.п., а там, где соблюдаются научные принципы подбора, расстановки и воспитания кадров.

Во-вторых, подбор кадров нужно осуществлять с учетом личностно-профессиональных качеств претендентов. Более 70% опрошенных респондентов поставили на приоритетные позиции именно такие качества, как человеческую порядочность и профессиональную компетентность.

В-третьих, должны быть определены четкие квалификационные требования, которые отражают показатели, определяющие соответствие профессионального уровня муниципального служащего или кандидата на

должность муниципальной службы функциям и полномочиям этой должности

В-четвертых, нужно улучшать профессиональную подготовку кадров, которые уже работают в сфере местного самоуправления с помощью получения ими дополнительного образования. Однако в целом, пополнять надо не только профессиональные знания муниципальных служащих, но также расширять их общекультурный кругозор и обучать навыкам по реализации знаний на практике.

В-пятых, нужно повышать престиж органов муниципального управления, создавая адекватные моральные и материальные стимулы и систему поощрений для привлечения квалифицированных работников.

В-шестых, следует осуществлять горизонтальную и вертикальную ротацию кадрового состава муниципального образования.

В-седьмых, необходимо создавать банк данных о кадровом потенциале муниципального образования с целью формирования кадрового резерва. В его состав включаются перспективные специалисты, депутаты местных советов, руководители различных хозяйств, ассоциаций и движений.

В-восьмых, требуется четкий государственный стандарт для будущих муниципальных служащих, который позволит проконтролировать качество подготовки подобных специалистов не только в государственных вузах, но и коммерческих, а также вести целевую подготовку кадров для нужд местного самоуправления.

В *Заключении* автор констатирует, что местному самоуправлению отводится главная роль в процессе сближения власти и населения, так как оно, представляя собой мобильную систему управления, достаточно приспособленную к местным территориальным, этническим и прочим особенностям, направляет свою деятельность на удовлетворение жизненно важных потребностей людей. В свете этого, особую актуальность и социальную значимость приобретают вопросы, связанные с управлением и развитием кадрового потенциала муниципального образования. Именно

муниципальным служащим приходится решать и стратегические, и тактические задачи политического, социально-экономического, культурного характера в жизни местного сообщества

К сожалению, среди тенденций, которые сегодня наблюдаются в развитии кадрового потенциала, преобладают негативные. Не хватает кадров как таковых, а также грамотных и квалифицированных руководителей и специалистов, образование большинства муниципальных служащих не соответствует занимаемым должностям и требованиям практики, присутствует имитация деятельности, а не стремление эффективно трудиться

Наличие позитивных тенденции в развитии кадрового потенциала можно, отметить, прежде всего, среди контингента с управленческим образованием, среди мужчин зрелого возраста с полностью соответствующим профилю работы образованием и склонностями, с иными ценностными ориентациями, чем выгода или получение властных полномочий, со стажем работы не менее 5 лет. Они нацелены на карьеру и долгую трудовую деятельность, у них выражено стремление повысить свой профессионализм и компетентность

Совершенно очевидно, что самая безупречная организационно-правовая модель местного самоуправления без профессиональных кадров работать не будет. Как показало проведенное исследование, развитие и управление кадровым потенциалом органов местного самоуправления в современном российском обществе находится в стадии становления. Отрицательно влияет на этот процесс ряд факторов объективного и субъективного характера, связанных со сложностями и противоречивостью процесса становления российской государственности, кризисным состоянием всех сфер жизни общества, обострением политической борьбы за институты власти и отсутствием эффективного контроля за деятельностью органов государственной власти и местного населения

Таким образом, планомерное и продуманное разрешение вопросов, связанных с управлением и развитием кадрового потенциала

муниципального образования, позволит обеспечить стабильность и эффективность функционирования как самих муниципальных органов, так и всей системы местного самоуправления, которой сегодня в России отводится важная роль в построении социального государства

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях автора

Статьи из Перечня ведущих рецензируемых журналов и изданий ВАК РФ

1 Адамская Л В Модели местного самоуправления // Труд и социальные отношения - 2007 - №1 (0,5 п л)

2 Адамская Л В Муниципальное образование сущность и функции // Этносоциум и межнациональная культура - 2007 - №1 (0,7 п л)

Другие статьи

3 Адамская Л В Университеты Любови Адамской // Социальное партнерство - 2004 - № 13 (0,3 п л)

4 Адамская Л В «Домом управлять - не пирожки печь» // Литературная газета - 2006 - 22-26 марта (0,3 п л)

5 Адамская Л В Азбука управления своим домом // Жилищно-строительный комплекс - 2006 - № 7 (0,3 п л)

Академия труда и социальных отношений

Формат А-5. Объем 1,6 п.л. Тираж 80 экз. Заказ № 79.

Типография ИД «АТИСО»

**119454, Москва, ул. Лобачевского, 90
Тел.: 432-47-45**