

Музафарова Регина Мажитовна

**УПРАВЛЕНИЕ КАДРАМИ
МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В РЕГИОНЕ**

Специальность 22 00 08 – Социология управления

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук



003 17492 1

Работа выполнена на кафедре философии Уфимского
государственного авиационного технического университета

**Научный
руководитель**

доктор философских наук, профессор,
академик АН РБ
Файзуллин Фаниль Саитович

**Официальные
оппоненты**

доктор социологических наук,
профессор **Егорышев Сергей Васильевич**

кандидат социологических наук,
Гайфуллин Андрей Юрьевич

Ведущая организация Башкирский государственный университет

Защита состоится 25 октября в 14 часов на заседании
диссертационного совета Д 212/288 01 в Уфимском государственном
авиационном техническом университете по адресу 450000, г Уфа, ул К
Маркса, 12

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Уфимского
государственного авиационного технического университета

Автореферат разослан «24» сентября 2007г

Ученый секретарь
диссертационного совета

доктор социологических наук, профессор *И.В.С.И.* Т П Моисеева

Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. В числе проводимых в настоящее время реформ важнейшее место занимает реформа местного самоуправления

Становление муниципального управления в России в период происходящей трансформации общественного строя происходит в условиях поиска и апробации новых форм и методов работы

Исследования свидетельствуют о кризисе сложившейся муниципальной службы в современной России, проявляющемся в низкой квалификации работников аппарата, в стремлении многих служащих не продуктивно трудиться, а имитировать деятельность, в нестабильности аппарата муниципального управления, связанной с ротацией кадров, в растерянности некоторой части служащих, неспособных адаптироваться к новым условиям работы

Совершенствование функционирования местного самоуправления невозможно без создания эффективного механизма управления развитием его кадрового потенциала. Отсюда возникает проблема противоречия между необходимостью эффективного управления персоналом муниципальной службы и отсутствием научно разработанной стратегии этого управления

Кадры органов местного самоуправления – ключевой фактор, определяющий эффективность их функционирования в целях обеспечения жизни локального социума. Муниципальные служащие представляют собой особую социально-профессиональную группу. От их компетентности, профессионализма, образованности, общей культуры, гражданской ответственности зависит качество осуществляемой ими профессиональной деятельности, конечной целью которой является обеспечение и организация благоприятных условий для жизнедеятельности местного сообщества

Это придает актуальность исследованию проблемы управления кадрами муниципальной службы

Степень разработанности проблемы. В теоретической разработке темы исследования диссертант опирался на методологические подходы к изучению процессов, условий функционирования, развития и девиации социальных систем таких авторов, как В. Г. Афанасьев, В. С. Егоров, В. П. Бранский, Н. Луман, Дж. Николлис, И. Р. Пригожин, В. Л. Романов, И. Стенгерс, П. Штомпка и др.

Проблематике строения и функционирования социальной организации посвящены работы Р. Григаса, Н. И. Лапина, В. Г. Подмаркова, Н. Ф. Наумова, А. И. Пригожина, О. И. Шкаратана и др.

Предметная область и социологическое видение проблематики государственного управления были заложены в трудах М Вебера, В П Безобразова, М М Ковалевского, Н М Коркунова, Н И Лазаревского, В И Ленина, И Т Посошкова, М М Сперанского, Б Н Чичерина и др

Сущность и особенности социального управления рассматриваются в работах Ю П Аверина, Н А Аитова, Ал А Ахмадеева, Ю Е Волкова, В С Егорова, С В Егорышева, В Н Иванова, А Б Курлова, Н И Лапина, Р Т Насибуллина, Н М Слепенкова, Ж Т Тощенко и др

Особенности политического и социально-экономического положения России в период глобальных трансформаций отражены в работах Х. А Барлыбаева, Дж М Гилязетдинова, Ю Н Дорожкина, Л М Дробижевой, Т И Заславской, Ф С Файзуллина и др

Общие вопросы теории и проблемы местного самоуправления представлены в трудах В С Абрамова, И А Адигамова, Е Г Анимичи, М А Аюпова, Е Ю Бикметова, Г Т Галиева, Л Ш Галиевой, И Р Гимаева, Ю Н Дорожкина, З И Еникеева, М М Ишмуратова, С Ю Кабашова, Р Х Кунакбаева Р Г Маннапова, Р Х Мальцева, В И Патрушева, Г Г, Подвижной, Н В Постового, А Г Тертышного, М И Халикова и др

Теорией муниципальной службы, разработкой методологии муниципального управления, изучения кадрового потенциала и проведения консалтинга отдельного муниципального образования занимались А Г Гладышев, В А Гневко, В Д Граждан, Г П Зинченко, Ю В Кириллов, К О Магомедов, В П Мельников, В С Нечипоренко, Е С Савченко, В Г Смольков, Е Е Охотский, А В Пикулькин, Б Т Пономаренко, И Ш Рысаев, А И Турчинов, А О Широков и др

Проблемы современной кадровой политики, совершенствования стиля управления и системы профессиональной подготовки муниципальных служащих нашли отражение в работах Б И Габричидзе, Г П Зинченко, В Г Игнатова, С Ю Кабашова, С Н Лаврентьева, В А Сулемова, А А Хохлова и др

Проблемы становления, формирования, функционирования кадрового потенциала общества и профессионализации кадров 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

Анализ литературы показал, что теоретическое и эмпирическое исследование целого ряда вопросов, касающихся специфики и проблем управления кадрами муниципальной службы применительно к России в условиях трансформации, не получило достаточного и всестороннего освещения. Практика поставила перед теорией актуальные вопросы, которые требуют своего решения

Объект исследования – кадровая работа в органах местного самоуправления

Предмет исследования – система управления кадрами муниципальной службы в современных условиях

Цель исследования: раскрыть сущность и особенности системы управления кадрами муниципальной службы как деятельности по совершенствованию работы органов местного самоуправления

Задачи исследования:

- 1) основываясь на принципах системного подхода, раскрыть особенности системы управления кадрами муниципальной службы,
- 2) осуществить концептуализацию понятия «управление кадрами муниципальной службы»,
- 3) определить уровни системы управления кадрами органов местного самоуправления, субъектов и объектов управления, принципы и механизмы его реализации,
- 4) выявить региональные особенности кадровой работы и кадрового обеспечения органов местного самоуправления в современных условиях на примере Республики Башкортостан,
- 5) определить пути совершенствования управления кадрами органов местного самоуправления

Теоретико-методологическую базу исследования составили общеметодологические принципы диалектического и структурно-функционального анализа, а также системный, исторический и деятельностный подходы к исследованию социальных явлений, отношений, процессов и взаимодействий. В ходе исследования применялись как общетеоретические, так и эмпирические методы научного познания.

Эмпирическая база диссертационного исследования основывается на материалах следующих исследований:

- 1) «Оценка личного стиля руководства» Экспертный опрос 50 глав администраций муниципальных образований Республики Башкортостан. Опрос проведен автором в феврале – марте 2004 г.
- 2) «Кадровый мониторинг и кадровый аудит муниципального образования Республики Башкортостан» Исследование было проведено Администрацией Президента Республики Башкортостан и Научно-исследовательским центром проблем Академии управления и государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан в сентябре-декабре 2005 г. при участии диссертанта. Методом анкетирования было опрошено 487 человек.

В качестве важнейшей информационной базы в диссертации были использованы Конституция РФ, Конституция РБ, законодательные и нормативно-правовые акты Российской Федерации и Республики Башкортостан.

стан по вопросам кадровой работы и кадровой политики в сфере муниципальной службы

В ходе исследования диссертантом привлекались результаты социологических опросов, наблюдений других исследователей, использовались материалы официальной статистики на федеральном, региональном и местном уровнях

Научная новизна работы заключается в раскрытии особенностей управления кадрами муниципальной службы на основе системного и деятельностного подходов

Основные результаты исследования, определяющие его научную новизну, выносятся на защиту в виде следующих положений

1 Разработана концептуальная основа управления кадрами муниципальной службы Системный подход позволяет рассмотреть управление кадрами муниципальной службы как систему, характеризуемую определенными параметрами (правовыми, политическими, экономическими, социальными условиями), обеспечивающими управление организационно-кадровыми ресурсами муниципальной службы Управление кадрами муниципальной службы представляет собой целенаправленную деятельность по формированию, развитию, рациональному использованию кадровых ресурсов исполнительно-распорядительного органа системы местного самоуправления

2 Определена структура управления кадрами муниципальной службы Выделены следующие элементы системы управления кадрами муниципальной службы субъект и объект управления, подсистемы, механизмы реализации, принципы, которыми руководствуется субъект управления при осуществлении управляющего воздействия В системе управления кадрами муниципальной службы раскрыт характер взаимодействия и взаимосвязь федерального, регионального и муниципального уровней

3 Доказано, что сложность системы управления кадрами муниципальной службы обусловлена специфическим положением местного самоуправления в системе государственного управления Муниципальное управление представляет собой один из элементов организации публичной власти, специфика которого заключается в его двойственной политической природе В институциональном аспекте органы самоуправления интегрированы в единый государственный механизм управления страной В функциональном аспекте местное самоуправление является формой политической самоорганизации локальных сообществ В организационном плане муниципальная власть характеризуется гибкостью и значительным разнообразием форм работы, обусловленным особенностями исторического развития, составом населения, административно-территориальным делением государства и типом политической системы

4 Выявлены особенности кадрового состава и кадровой работы органов местного самоуправления в современных условиях. Показано, что системный кризис российского общества негативно отразился на кадровом потенциале муниципальной службы, рациональности и эффективности его использования, поскольку значительная часть кадров муниципального аппарата, будучи квалифицированной по уровню профессиональной подготовки, оказалась неспособной эффективно работать в новых условиях. В итоге обострилось противоречие между подготовкой значительной части кадров местной власти и современными общественными потребностями в ней.

5 Разработан комплекс рекомендаций по совершенствованию управления кадрами муниципальной службы, включающий как меры, направленные на оптимизацию и эффективное использование уже имеющегося кадрового потенциала муниципальной службы, так и подготовку и осуществление долгосрочных стратегических преобразований системы управления кадрами органов местного самоуправления: усиление демократических начал при решении кадровых вопросов, улучшение профессиональной подготовки работников, создание нормативно-правовой базы, отвечающей требованиям современности, совершенствование организационно-управленческой структуры местных органов власти.

Теоретическая значимость работы состоит в приращении научного знания о сущности и особенностях управления кадрами в институтах власти. Основные теоретические положения работы могут быть использованы в качестве методологической основы проведения дальнейших научных исследований проблем государственного и муниципального управления, управления персоналом муниципальной службы, повышения эффективности социального управления.

Практическая значимость работы состоит в том, что предложенные рекомендации могут применяться при разработке федеральной и региональной кадровой политики в сфере муниципальной службы, при совершенствовании подготовки кадров органов местного самоуправления, а также при составлении программ и курсов «Государственное и муниципальное управление», «Государственная кадровая политика», «Муниципальная кадровая политика», «Социология управления».

Апробация результатов исследования. Основные положения и выводы диссертации были обсуждены на заседании кафедры философии Уфимского государственного авиационного технического университета, изложены автором на международных, всероссийских и региональных конференциях «Интеллектуальная собственность в гуманитарном измерении» (Москва, 2005), «Проблемы устойчивого развития городов России» (Миасс, 2005), «XV Уральские социологические чтения «Возрождение

России общество – управление – образование – культура – молодежь» (Екатеринбург, 2005), «Роль и место субъекта Российской Федерации в политической, экономической и социальной модернизации страны» (Уфа, 2006), «Проблемы устойчивого развития городов России» (Москва, 2006), «Ценности общества и ценности интеллигенции» (Москва, 2006), «Наша социология: исследовательские практики и перспективы» (Москва, 2006), «Социально-экономические и политические факторы стабильного и устойчивого развития Республики Башкортостан» (Уфа, 2006), «Приоритетные направления социально-экономического развития Республики Башкортостан» (Уфа, 2006), «Политические и экономические условия развития российского региона» (Уфа, 2006), «Россия и Башкортостан в условиях глобальных трансформаций» (Уфа, 2006), «Профсоюзы и местная власть» (Москва-Уфа, 2006), «Научно-технический потенциал Башкортостана: формирование, использование, перспективы» (Уфа, 2007)

Результаты исследования представлены автором в 18 публикациях

Структура работы Диссертация состоит из введения, двух глав, состоящих из 4 параграфов, заключения, библиографического списка, приложения

Основное содержание работы

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, анализируется степень ее разработанности, формулируются предмет и объект, цель и задачи исследования, характеризуются теоретико-методологическая основа исследования и его эмпирическая база, раскрываются научная новизна, теоретическая и практическая значимость полученных в процессе работы результатов

Первая глава диссертационной работы – «**Управление кадрами муниципальной службы как объект социологического анализа**» – посвящена выбору и обоснованию методологии для решения проблемы исследования, авторского подхода к изучению феномена «управления кадрами муниципальной службы», выявлению специфики становления муниципального управления в современном российском обществе и анализу системного подхода к управлению кадрами органов местного самоуправления

В первом параграфе первой главы – «**Теоретико-методологические подходы к исследованию управления кадрами в государственном и муниципальном управлении**» – с учетом характерных особенностей современного российского общества незавершенности процессов трансформации российской государственности, формирования и становления нового института власти, диссертантом обоснована актуальность и

возможность применения системного подхода для анализа управления кадрами

В работе в качестве исходного понятия, отражающего предмет исследования, используются понятия «управление» и «кадры муниципальной службы»

В диссертации уточняется содержание терминов «управление», «кадры», «кадровые процессы», «кадровая политика», «кадровая работа»

Содержание понятия «управление кадрами муниципальной службы» определяется как целенаправленная деятельность по формированию, развитию, рациональному использованию кадровых ресурсов исполнительно-распорядительного органа системы местного самоуправления

Отмечая, что специфические подходы к изучению различных аспектов управления кадрами уже содержатся в ряде наук, автор особо подчеркивает, что целостное его исследование требует формирования собственно социологического подхода, способного синтезировать разработки политологических, юридических, экономических, психологических и других наук Именно такой подход дает возможность исследовать специфику деятельности по управлению кадрами, которая, оказывая воздействие на функционирование важнейшего института власти, влияет на общество в целом В диссертационной работе раскрываются методологические подходы к проблеме управления кадрами органов местной власти

Во-первых, это теории системного анализа, социального управления, организации и самоорганизации социальных систем Это концепция «диссипативных» систем Дж Николиса, И Р Пригожина, И Стенгерса, теория самоорганизации Хакена, концепция «автопоэксиса» Н Лумана, концепция социальных изменений П Штомпки, работы В Г Афанасьева, занимавшегося проблемами изучения общества как системной целостности, разработка методологии социальных явлений в работах В С Егорова, В П Бранского, В Л Романова, изучение проблем строения и функционирования социальной организации в работах Р Григаса, Н И Лапина, В Г Подмаркова, Н Ф Наумова, А И Пригожина, О И Шкаратана

Второе направление – исследование проблем местного самоуправления – является, по сути, конкретизацией первого направления в обозначенном научном поле Российская научная мысль как в прошлом (А Васильчиков, Б Н Чичерин, Н И Лазаревский, В П Безобразов, Н М Коркунов, М И Пискотин), так и сегодня (В И Фадеев, О Е Кутафин, Н В Постовой и др) рассматривает местное самоуправление как самостоятельную, инициативную деятельность местного населения, имеющего целью удовлетворить свои нужды и интересы

В исследовании местного самоуправления основным вопросом является проблема соотношения государственной и местной власти В этой

связи выделяются четыре теории местного самоуправления, рассматривающие эту проблему: теория свободной общины, общественная теория, государственная теория, теория дуализма муниципального управления

Третье направление исследований сосредоточивает внимание на социальной функции местного самоуправления, его кадровом корпусе, системных характеристиках, специфике адекватного функционирования, развития, причин их девиаций и аномий. Исследования, проводимые учеными Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации под руководством Д. Н. Бахраха, Е. В. Охотского, В. Л. Романова, А. И. Турчинова, К. О. Магомедова, ориентированы на изучение внутренних состояний муниципальной службы, ее взаимодействия с внешней средой, профессионализации и кадровой политики (В. Д. Граждан, Б. Т. Пономаренко, В. А. Сулемов, А. И. Турчинов), этики и культуры взаимодействия (В. Л. Романов, С. М. Соколов), различных аспектов управленческой деятельности (Г. В. Атаманчук, Л. А. Василенко, В. С. Карпичев, Б. В. Лытов, В. П. Мельников, В. С. Нечипоренко, В. Г. Смольков)

В целом, анализ развития социологического знания в России показывает, что предметная область управления кадрами муниципальной службы остается до последнего времени открытой

В-четвертых, некоторые аспекты управления кадрами муниципальной власти рассматриваются в рамках теории административно-государственного управления. Это идеи Аристотеля, В. Вильсона, Ф. Гуднау, М. Вебера, предшественников «классической школы» (А. Файоль, Л. Уайт, Л. Урвик, Д. Муни, Т. Вулси) и «школы человеческих отношений» (М. Фоллет, А. Маслоу, Э. Мэйо, У. Мэрфи), сторонниками бихевиорального подхода (Г. Саймон, Д. Смитцберг, В. Томпсон, Д. Истон)

Применение с начала 60-х годов системного подхода (Д. Истон, Г. Алмонд, Т. Парсонс) позволило увидеть всю организацию в единстве составляющих ее частей, которые неразрывно связаны с внешней средой

Главная идея системного подхода заключается в признании взаимосвязей и взаимозависимостей элементов, подсистем и всей системы государственного администрирования с внешней средой, т. е. с обществом в целом. Такой подход означает, что стратегия государственного администрирования не может быть объектом точного прогнозирования и планирования, поскольку общество постоянно развивается и изменяется. Вместе с тем этот подход предполагает акцент на разработке стратегического управления, устанавливающего общие цели и способы административно-государственного управления в целом

На пересечении названных направлений возникает особое научное поле: проблема исследования управления кадрами муниципальной служ-

бы, обусловленного социально-политическими и экономическими особенностями государственного устройства и требованиями к профессии

Анализ имеющейся теоретической и эмпирической базы показывает, что кадровая работа в органах государственной и местной власти на сегодняшний день является мало исследованной областью научного знания. Соответственно, в России не сложилась социологическая методология исследования управления кадрами органов местной власти. Столь широкая познавательная область является перспективной для многих ученых. Данное исследование может быть представлено как путь, берущий своим ориентиром системную методологию, направленный на определенную предметную область. Система государственного и муниципального администрирования рассматривается как система функционирующая, обладающая устойчивостью, и, одновременно, как система развивающаяся, изменяющаяся. В теоретическом плане законы функционирования системы являются законами ее развития. Методологическая специфика системного подхода определяется тем, что он ориентирует исследование на раскрытие целостности объекта и обеспечивающих ее механизмов, на выделение многообразных типов связей сложного объекта и сведение их в единую теоретическую картину.

Во втором параграфе первой главы – **«Сущность и общая характеристика системы управления кадрами муниципальной службы»** – раскрывается сущность системы управления кадрами исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления.

Системный подход позволяет рассмотреть управление кадрами муниципальной службы как систему, характеризующую определенными параметрами (правовыми, политическими, социально-экономическими условиями), обеспечивающими управление организационно-кадровыми ресурсами муниципальной службы. Эти социальные параметры обеспечивают достижение устойчивости и изменчивости кадровых процессов в системе местного самоуправления.

Управление кадрами муниципальной службы как система, имеет определенную структуру, включая в себя следующие подсистемы: 1) управление подбором и отбором 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.

Качественной особенностью новой системы управления кадрами органов местного самоуправления является ее многоуровневость. Управление кадрами муниципальной службы, имея в своей основе ряд общих позиций, наполняется конкретным содержанием и проявляется на разных

уровнях федеральном, региональном, местном, где общее реализуется в многообразии конкретного, специфического

Одним из сложных теоретико-политических вопросов является проблема определения субъекта и объекта управления кадрами муниципальной службы, характера их взаимодействия в современных условиях

Под субъектом управления кадрами понимается носитель определенных законом компетенции, прав и ответственности в разработке и реализации кадровой политики, активный участник кадровых процессов В современных условиях политического и экономического плюрализма и децентрализации возникает множественность субъектов управления кадрами муниципальной службы

Объект управления кадрами – это то, на что направлена предметно-практическая деятельность субъекта кадры, кадровые процессы и кадровые технологии в аппарате исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления

Управление кадрами муниципальной службы как социальная система имеет многосубъектную структуру На каждом уровне управления превагирует кадровая работа определенного субъекта управления

Общепризнанным в демократических государствах считается, что источником и носителем власти является народ Но регулярная, повседневная деятельность по осуществлению муниципального управления невозможна вне системы органов, наделенных компетенцией, необходимой для исполнения возложенных на них функций Поэтому местное население реализует свое право на самоуправление через органы муниципального управления

В диссертации выделяются основные субъекты управления кадрами органов местной власти на примере Республики Башкортостан, их функции и задачи

Процесс разработки системы управления кадрами состоит из последовательной реализации следующих этапов создание концепции и содержания управления кадрами, включающих цели, приоритеты, принципы, разработка федеральных, региональных и муниципальных кадровых программ, текущих планов решения отдельных кадровых проблем

Кадровая политика в сфере муниципальной службы является носителем наиболее общих начал в кадровой деятельности (цели, приоритеты, принципы), которые закреплены в Конституции Российской Федерации и Конституции Республики Башкортостан, сформулированы в других нормативно-правовых актах федерального, республиканского и местного значения

Стратегия работы с кадрами муниципального управления во многом зависит от стратегии дальнейшего развития российской государственно-

сти, от объемов и пределов государственного воздействия на кадровые процессы и отношений, от взаимодействия всех ветвей власти, разграничения их функций и компетенции, перспектив развития федеральных, региональных и муниципальных структур власти. С другой стороны, местное самоуправление представляет собой одну из основных форм социальной самоорганизации, связанную с реализацией личностного потенциала жителей муниципальных образований в организации деятельности местной власти.

Таким образом, управление кадрами местных органов власти является сложной и многогранной по своему содержанию деятельностью. Несоввершенство кадровой политики в Российской Федерации существенно тормозит решение кадровых проблем в обществе. Ряд компонентов ее содержания уже определен и легитимизирован, другие разработаны в теоретическом плане, осмысление необходимости третьих пока только начинается.

Одной из причин такого положения является отсутствие эффективного механизма, призванного реализовывать кадровую стратегию субъекта управления. Применительно к предмету управления кадрами механизм – это система, предназначенная для преобразования движения кадровых процессов в заданном направлении.

Диссертант выделяет следующие механизмы реализации кадровой политики: нормативно-правовой, организационный, научно-информационный, учебно-методический. Механизмы управления кадрами муниципальной службы условно можно объединить в две большие группы: 1) механизмы, обеспечивающие формирование системы управления кадрами (механизмы определения и наделения полномочиями субъектов управления кадрами, механизмы создания методологических основ кадровой политики, механизмы установления компетенции и ее ограничений применительно к уровням системы управления кадрами и др.) и 2) механизмы, обеспечивающие развитие системы управления кадрами (механизмы управления кадровыми процессами непосредственно в аппарате муниципальной службе и механизмы оптимизации и регулирования кадровых отношений).

Действующее ныне законодательство определяет следующие важнейшие принципы управления кадрами муниципальной службы: демократизм, плановость, комплексная оценка, профессионализм и компетентность, конкретность, гласность и открытость, социальная и правовая защищенность, учет этнической, демографической и социальной структуры населения. Последовательное и комплексное претворение этих принципов в жизнь – необходимое условие современной работы с кадрами муниципального управления.

Вторая глава диссертации – «**Управление кадрами муниципальной службы: особенности и пути совершенствования**» – посвящена анализу особенностей современного состояния системы управления кадрами местного самоуправления и путей ее совершенствования

В первом параграфе второй главы – «**Особенности управления кадрами муниципальной службы в регионе**» – диссертант доказывает, что особенности управления кадрами муниципальной службы обусловлены специфическим положением исполнительно-распорядительного органа местной власти в системе государственного и муниципального управления.

Деятельность местного самоуправления реализуется посредством муниципальной службы Действующее законодательство устанавливает организационно-правовые формы, в которых осуществляется муниципальная служба, и ограничивает круг лиц, которые обладают статусом муниципальных служащих

В советский период в органах власти такой структуры, как муниципальная служба не было, в том числе и на местном уровне И только 31 июля 1995 г с принятием Федерального закона «Об основах государственной службы в Российской Федерации», учредившего государственную службу как профессиональную деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов, выделяется аппарат органов муниципальной власти Поэтому сегодня муниципальные служащие – особая социально-профессиональная общность, находящаяся еще в стадии формирования

Муниципальная служба представляет собой особый институт, нормы которого регулируют определенную разновидность общественных отношений, возникающих в процессе поступления на службу, ее прохождения и прекращения Отражая совокупность управленческих связей и отношений в местном сообществе в силу специфики выполняемых задач, муниципальная служба отличается рядом особенностей

Важнейшей составляющей управления кадрами местного самоуправления является стиль руководства, применяемый главой администрации муниципального образования Это совокупность наиболее характерных устойчивых методов решения типовых задач и выработка управленческих решений с учетом особенностей взаимодействия должностных лиц, подчиненных данному руководителю

Социологические исследования показали, что при управлении кадрами муниципальной службы, в целом, используется смешанный стиль руководства, предусматривающий сочетание авторитарного и демократического стилей

Как известно, субъект управления может воздействовать на управляемую систему только тогда, когда непрерывно получает информацию о ее состоянии, состоянии окружающей среды, об отклонениях в движении системы к заданной цели. Поэтому изучение управления кадрами муниципальной службы требует анализа современного кадрового обеспечения органов местного самоуправления.

Исследование кадрового обеспечения местного самоуправления, проведенное нами в Республике Башкортостан, показало, что образование большинства муниципальных служащих не соответствует занимаемым должностям и требованиям практики. Менее половины опрошенных стремятся карьерному росту, повышению профессионализма и компетентности, имеют социально-профессиональную ориентированность на работу в органах власти. На вопрос о требованиях, которым должен соответствовать муниципальный чиновник, респонденты отмечали преимущественно следующие характеристики: профессионализм, образованность, организаторские способности. С точки зрения самих управленцев, кризис муниципальной службы проявляется в низкой квалификации работников аппарата, в стремлении многих служащих не продуктивно трудиться, а имитировать деятельность, в нестабильности аппарата муниципального управления, связанной с ротацией кадров, в растерянности некоторой части служащих, неспособных адаптироваться к новым условиям. Более того, сложившаяся ситуация не позволяет делать прогнозы и, значит, принимать эффективные превентивные меры в решении кадровых проблем.

Как показало проведенное исследование, управление кадрами 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 со стороны высших государственных структур и местного населения.

В нашей стране произошло осознание необходимости решения кадровых проблем, сегодня в значительной степени создан законодательный фундамент управления кадрами муниципальной службы. В то же время деятельность органов местной власти до сих пор остается неупорядоченной в правовом и социально-экономическом смысле. Это обстоятельство значительным образом влияет на практику управления кадрами органов местной власти.

Во втором параграфе второй главы – «Пути совершенствования управления кадрами органов местного самоуправления» – рассматри-

ваются основные направления оптимизации кадровой работы в органах местного самоуправления

Деятельность местной администрации напрямую зависит от экономической, политической, социальной системы в стране. Поэтому реформа местного самоуправления в стране осуществиться лишь тогда, когда она станет не только составной частью, но и центром всех других проводимых преобразований – политических, правовых, экономических, бюджетно-финансовых и др.

Совершенствование управления кадрами в аппарате органов местного самоуправления – задача, решение которой должно осуществляться на трех уровнях: федеральном, региональном и муниципальном.

Становление новой системы управленческих отношений в системе муниципальной службы России должно осуществляться на фоне комплексного развития этого института, предполагающего множество направлений.

Выделим два основных блока реформ:

1) совершенствование и максимальное использование уже имеющегося кадрового потенциала муниципальной службы,

2) подготовка и осуществление принципиальных долгосрочных стратегических преобразований, отражающих и обеспечивающих эффективное функционирование органов местного самоуправления.

В диссертации предлагаются направления осуществления реформ:

1) Демократизация процедур принятия решений по кадровым вопросам.

Система самоуправления является одним из главных звеньев, обеспечивающих тесное взаимодействие государства и гражданского общества. По существу, развитие местного самоуправления следует рассматривать как составную часть процесса становления и совершенствования государства. Основа государственной политики в этой области – создание такой властной структуры, которая способна обеспечить нормальную жизнедеятельность населения.

2) Профессионализация муниципальной службы.

Формирование новой системы управления местного самоуправления обуславливает повышение роли и значения муниципальной службы как эффективного инструмента профессионального аппарата.

Муниципальному служащему необходимы специальные знания и практические навыки, приобретаемые в результате общей и специальной подготовки, опыта работы. Кроме того, муниципальных служащих должны обладать знаниями, соответствующими управляемой сфере.

Актуальным сегодня становится совершенствование содержания различных форм профессиональной подготовки кадров местного само-

управления, разработка и внедрение программ подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров для органов местного самоуправления всех уровней и звеньев. Для реализации таких программ необходимо разработать систему профессионального образования кадров. Система должна обеспечивать функционирование, развитие и единство ряда учебных заведений и подразделений научно-исследовательских и методических учреждений, а также управляющих и координирующих органов.

3) Организационно-правовое направление

В последние годы на федеральном и республиканском уровне было принято немало нормативных актов, регламентирующих деятельность органов местного самоуправления. Однако создание нормативно-правовой базы муниципальной службы, отвечающей требованиям современности, еще не завершено. Поэтому необходима разработка федеральных, региональных и муниципальных программ управления кадрами органов местного самоуправления.

4) Организационно-технологическое направление

Сущность данного направления заключается в совершенствовании организационно-управленческой структуры местной власти, включающей структуру и перечень должностей в органах местного самоуправления и структуру самих органов муниципальной службы. Речь идет не только об изменении их полномочий, но и о сокращении и создании новых. Необходимо определение оптимальной структуры органов местного самоуправления. Проведение выборов должно осуществляться на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании в соответствии с федеральными законами и законами Республики Башкортостан.

Разработка перечней и стандартов муниципальных услуг может стать важным инструментом совершенствования организационной структуры исполнительного органа местного самоуправления.

5) Одним из средств оптимизации кадровой работы является переход от методов администрирования к менеджменту. Совершенствование работы с персоналом организаций, входящих в систему государственно-административного управления, происходит путем заимствования опыта и методик работы с кадрами на предприятиях частного сектора экономики. Здесь философия и технологии менеджмента развивались наиболее интенсивно и плодотворно, происходил отбор самых эффективных подходов к управлению организациями, соответствующих более четким и однозначным критериям качества управленческой деятельности.

6) Реализация сложных механизмов управления кадрами местного самоуправления, невозможна без развития профессиональных и личных качеств муниципальных служащих. Руководители и специалисты муниципальной службы должны обладать определенными качествами, знаниями и

навыками, отвечающими задачам, характеру и содержанию муниципальной службы

Необходима разработка программы по повышению престижа муниципальной службы, включающая

- формирование нового имиджа муниципального служащего (профессионального, компетентного, честного, демократичного, открытого и отзывчивого),

- меры по борьбе с коррупцией,

- обеспечение практической реализации правового статуса муниципальных служащих,

- развитие системы профессиональной защиты муниципальных служащих,

- создание системы льгот и компенсаций молодым специалистам

7) Реализация информационно-аналитического направления предполагает решение двух основных задач ведение социологического мониторинга муниципальной службы и внедрение статистического учета кадрового обеспечения местного самоуправления

Нам представляется необходимым создание банка информации о кадрах муниципальной службы с центральным отделением на региональном уровне и филиалами на уровне каждого муниципального образования

Предложенное выделение основных направлений совершенствования управления кадрами местного самоуправления условно, поскольку, каждое из них включает и другие аспекты

В заключении подведены итоги диссертационного исследования, сформулированы теоретические выводы и намечены некоторые направления дальнейшего изучения проблемы

1 Управление кадрами муниципальной службы представляет собой целенаправленную деятельность по формированию, развитию, рациональному использованию кадровых ресурсов исполнительно-распорядительного органа системы местного самоуправления. В условиях модернизации общества, дефицита бюджетных и кадровых ресурсов система управления кадрами приобретает особое значение, совершенствуя деятельность по муниципальному управлению. Доказано, что отсутствие сформировавшейся целостной и устойчивой системы управления кадрами в нашем обществе является одной из существенных причин торможения реформ и серьезных позитивных сдвигов в социально-экономическом развитии российского государства

2 Основными подсистемами управления кадрами являются управление подбором и отбором кадров, управление расстановкой кадров, управление занятостью, управление оценкой кадров, управление подготовкой и переподготовкой кадров, управление оплатой труда, управление бла-

госостоянием работников, управление трудовыми отношениями в коллективе

3 Управление кадрами органов местной власти обладает многоуровневой структурой. Уровни управления кадровой политикой муниципальной службы представляют собой иерархическую структуру: федеральный уровень – региональный уровень – местный уровень, где верхний уровень – федеральный. Вышестоящие уровни управления воздействуют на подчиненные элементы тремя основными способами: через постановку целей, функций, через задание определенных ожидаемых результатов, через выдачу ограничений по ресурсам, когда нижний уровень при этом сам осуществляет выбор оптимальных действий.

4 Управление кадрами муниципальной службы в современной России имеет многосубъектную структуру. Официально признано, что главным субъектом управления кадрами является российский народ. Население реализует свое право на принятие решений по кадровым вопросам непосредственно – в форме прямого волеизъявления и опосредованно – через органы местного самоуправления и должностных лиц. Вопрос о роли народа как первосубъекта управления кадрами нуждается в дальнейшей теоретической разработке. По Конституции РФ, многонациональный народ выступает единственным источником власти. Человек для государства должен являться высшей социальной ценностью. Однако реализация этого конституционного положения встречает немало трудностей в силу недостаточной политической культуры, слабого участия народа в государственном и муниципальном управлении. Поэтому сейчас важно стимулировать, обеспечить законодательно, организационно, психологически активность народа, различных социумов в общественно-политической жизни.

5 Управление кадрами муниципальной службы оказывает влияние на все сферы жизнедеятельности общества: экономическую, регулируя экономические отношения, и, прежде всего, отношения собственности, политическую, регулируя отношения, возникающие в связи с удовлетворением политических интересов и свобод путем участия в разработке и реализации управления кадрами, социальную, являясь стратегией формирования эффективного местного самоуправления, способствует удовлетворению потребностей населения и персонала муниципальной службы, духовную сферу, регулируя процессы функционирования и развития гражданского общества в общественном и индивидуальном сознании.

6 Управление кадрами имеет политико-правовую обусловленность, являясь носителем наиболее общих начал в кадровой деятельности (цели, приоритеты, принципы), закрепленных в законодательных и нормативно-правовых актах федерального, республиканского и местного значения. Поэтому особенность управления кадрами во многом зависит от стратегии

дальнейшего развития российской государственности, от объемов и пределов государственного воздействия на кадровые процессы, разделения и взаимодействия всех ветвей власти, разграничения их функций и компетенции, перспектив развития федеральных, региональных и муниципальных структур власти

7 Совокупность механизмов управления кадрами (нормативно-правовой, организационный, научно-информационный, учебно-методический) можно разделить на две группы 1) механизмы, обеспечивающие формирование управления кадрами механизмы определения и наделения полномочиями субъектов управления кадрами, механизмы создания методологических основ управления кадрами, механизмы установления компетенции и ее ограничений применительно к уровням системы управления кадрами и 2) механизмы, обеспечивающие осуществление управления кадрами механизмы управления кадровыми процессами непосредственно в аппарате муниципальной службе, механизмы оптимизации и регулирования кадровых отношений

В ходе изучения системы управления кадрами муниципальной службы выделяются принципы ее реализации принцип демократизма, принцип плановости, принцип комплексной оценки, принцип профессионализма и компетентности, принцип конкретности, принцип компенсации, принцип гласности и открытости, принцип социальной и правовой защищенности, принцип учета национальной, демографической и социальной структуры населения Их последовательное и комплексное претворение в жизнь – необходимое условие современной работы с кадрами местного самоуправления

8 Особенность управления кадрами муниципальной службы обусловлена специфическим положением местного самоуправления в системе государственного и муниципального управления

Местное самоуправление представляет собой один из элементов организации публичной власти, специфика которого заключается в его двойственной политической природе В институциональном аспекте органы самоуправления интегрированы в единый государственный механизм управления страной Местное самоуправление имеет действующий на основе законов и иных нормативных актов аппарат, наделенный правом В функциональном аспекте местное самоуправление является формой политической самоорганизации локальных сообществ В организационном плане муниципальная власть отличается гибкостью и значительным разнообразием, обусловленным особенностями исторического развития, составом населения, административно-территориальным делением государства и типом политической системы

Муниципальная служба представляет собой особый институт, нормы которого регулируют определенную разновидность общественных отношений, возникающих в процессе поступления на службу, ее прохождения и прекращения. Отражая совокупность управленческих связей и отношений в местном сообществе в силу специфики выполняемых задач, муниципальная служба как вид профессиональной деятельности отличается рядом особенностей.

9 Исследование кадрового обеспечения местного самоуправления показывают, что образование большинства муниципальных служащих не соответствует занимаемым должностям и требованиям практики, менее половины опрошенных стремятся к карьерному росту, повышению профессионализма и компетентности, имеют социально-профессиональную ориентированность на работу в органах власти. На вопрос о требованиях, которым должен соответствовать муниципальный чиновник, респонденты отмечали следующие характеристики профессионализма, образованности, организаторские способности. С точки зрения самих управленцев, кризис муниципальной службы проявляется в низкой квалификации работников аппарата, в стремлении многих служащих не продуктивно трудиться, а имитировать деятельность, в нестабильности аппарата муниципального управления, связанной с ротацией кадров, в растерянности некоторой части служащих, неспособных адаптироваться к новым условиям. Более того, сложившаяся ситуация не позволяет делать прогнозы и, значит, принимать эффективные превентивные меры в решении кадровых проблем. Как показало проведенное исследование, управление кадрами органов местного самоуправления в современном российском обществе находится в стадии становления. Отрицательно влияет на этот процесс ряд факторов объективного и субъективного характера, прежде всего 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 со стороны высших государственных структур и местного населения.

10 Совершенствование управления кадрами муниципальной службы должно осуществляться на всех уровнях власти: федеральном, региональном и муниципальном по двум направлениям:

а) совершенствование и максимальное использование имеющегося кадрового потенциала муниципальной службы,

б) подготовка и осуществление принципиальных долгосрочных стратегических преобразований.

Их реализация предполагает осуществление комплекса мер демократизация процедур принятия решений по кадровым вопросам, профес-

сионализация муниципальной службы, организационно-правовое направление, организационно-технологическое направление, переход от методов администрирования к менеджменту, повышение престижа муниципальной службы, информационно-аналитическое направление

Необходимо привести систему формирования и использования кадрового резерва в соответствие с современными требованиями, обеспечить высокую технологичность этого процесса, исключить проявления необъективного подхода к перспективным работникам, их карьерным устремлениям

В условиях ограниченности квалифицированных кадровых ресурсов в сфере муниципального управления проблема эффективности отдачи и распределения кадрового потенциала особенно актуальна. Поэтому диссертант считает, что в дальнейшей работе над данной темой важно уделить внимание вопросу оптимизации управления кадрами, выделению критериев и показателей его эффективности

Таким образом, управление кадрами муниципальной службы должно отличаться системностью, обеспечивать компетентность, профессионализм и высокий уровень развития личности работников. На службе в демократическом правовом государстве должны стоять люди, убежденные в необходимости демократических преобразований и социально-экономических реформ, с устойчивыми жизненными позициями, гуманистическими идеалами и убеждениями

Муниципальная служба основывается на конституционном положении о том, что человек "имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию", а государство обязано "признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина". Отсюда исходит суть управления кадрами в системе местного самоуправления – максимальная гармонизация интересов личности, общества и государства

Основные положения диссертации отражены в 18 публикациях автора общим объемом 3,86 п.л., в том числе:

Статья в периодическом научном издании, рекомендованном ВАК РФ для публикации результатов диссертационных исследований

1 Музафарова Р. М. Социологические аспекты повышения эффективности кадровой политики в сфере муниципальной службы села / Р. М. Музафарова // Вестник ГОУ ВПО УГТУ-УПИ. Трансформация российского общества и актуальные проблемы социологии – Екатеринбург: ГОУ ВПО УГТУ-УПИ, 2005 – Ч. 2 – С. 47–49 (0,3 п.л.)

Иные издания

2 Музафарова Р М Повышение эффективности кадровой политики как основное условие успешного функционирования института муниципальной службы села / Р М Музафарова // Гуманитарное образование и наука в техническом вузе прошлое, настоящее, будущее – Уфа УГАТУ, 2004 – С 23–25 (0,16 п л)

3 Музафарова Р М Развитие муниципальной службы в условиях современной России правовой аспект / Р М Музафарова // «Глобальные проблемы устойчивого развития» – Новосибирск НГУ, 2005 – С 14–19 (0,3 п л)

4 Музафарова Р М Развитие человеческого фактора в местном самоуправлении// Интеллектуальная собственность в гуманитарном измерении сб статей – М РГГУ, 2005 – С 291–293 (0,2 п л)

5 Музафарова Р М Реформирование местного самоуправления – фактор устойчивого развития города / Р М Музафарова // Проблемы устойчивого развития городов России – Миасс Геотур, 2005 – 285 с – С 228–229 (0,1 п л)

6 Музафарова Р М Реформирование местного самоуправления и государственная кадровая политика в сфере муниципальной службы / Р М Музафарова // Аитовские чтения – Уфа ДизайнПолиграфСервис, 2005 – С 137–139 (0,22 п л)

7 Музафарова Р М Социальная справедливость и национальная идея / Р М Музафарова // Евразийство и национальная идея – Уфа «Аэрокосмос и ноосфера», 2005 – С 197–199 (0,13 п л)

8 Музафарова Р М Роль органов местного самоуправления в гармонизации межнациональных отношений / Р М Музафарова // Межнациональные отношения в полиэтническом регионе – Уфа Информреклама, 2005 – С 267–269 (0,13 п л)

9 Музафарова Р М Муниципальная реформа в субъектах Российской Федерации / Р М Музафарова // Роль и место субъекта Российской Федерации в политической, экономической и социальной модернизации страны – Уфа БАГСУ, 2006 – С 149–152 (0,17 п л)

10 Музафарова Р М Социологический подход к развитию местного самоуправления / Р М Музафарова // Наша социология исследовательские практики и перспективы – М РГГУ, 2006 – С 48–52 (0,25 п л)

11 Музафарова Р М Профессиональные ценности сельских муниципальных служащих в переходный период развития местного самоуправления / Р М Музафарова // Ценности общества и ценности интеллигенции – М РГГУ, 2006 – С 93–101 (0,5 п л)

12 Музафарова Р М Проблема формирования кадрового состава муниципального управления, соответствующая новым условиям / Р М

Музафарова // Политические и экономические условия устойчивого развития российского региона – Уфа БАГСУ, 2006 – С 195–198 (0,2 п л)

13 Музафарова Р М Современная кадровая политика муниципальной службы села особенности, состояние и пути реформирования / Р М Музафарова // Социально-экономические и политические факторы стабильного и устойчивого развития Республики Башкортостан – Уфа Гилем, 2006 – С 144–149 (0,3 п л)

14 Музафарова Р. М Республиканская кадровая политика в условиях глобальной трансформации / Р М Музафарова // Россия и Башкортостан в условиях глобальных трансформаций – Уфа РИО РУНМЦ МО РБ, 2006 – С 97–100 (0,17 п л)

15 Музафарова Р М Роль института муниципальной службы в решении социально-экономических проблем страны / Р М Музафарова // Профсоюзы и местная власть – Москва-Уфа Изд-во АТиСО, 2006 – С 281–284 (0,17 п л)

16 Музафарова Р М Совершенствование кадровой политики муниципального управления Республики Башкортостан / Р М Музафарова // Приоритетные направления социально-экономического развития Республики Башкортостан – Уфа Гилем, 2006 – С 419–423 (0,22 п л)

17 Музафарова Р М Развитие творческого потенциала кадрового корпуса муниципальной службы / Р М Музафарова // От мечты к реальности научно-техническое творчество создателей авиационной и ракетно-космической техники – Уфа УГАТУ, 2006 – С 174–176 (0,17 п л)

18 Музафарова Р М Подготовка специалистов государственного и муниципального управления, соответствующая новым потребностям общества / Р М Музафарова // Научно-технический потенциал Башкортостана формирование, использование, перспективы – Уфа УГАТУ, 2007 – С 114–116 (0,17 п л)



Музафарова Регина Мажитовна

**УПРАВЛЕНИЕ КАДРАМИ
МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В РЕГИОНЕ**

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

Подписано к печати 24 09 2007г

Формат 60x84 1/16

Бумага ксероксная Отпечатано на «Хегох» Гарнитура «Times»

Усл печ 1,51 Уч изд л 1,71 Тираж 100 Заказ № 502

Отпечатано на множительном участке

Башкирского государственного университета

450074, РБ, г Уфа, ул Фрунзе, 32