

Направления рукописи

РУБЦОВ Виктор Николаевич

**СПЕЦИФИКА КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ В ОРГАНАХ
ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ СОВРЕМЕННОЙ
РОССИИ**

Специальность 23.00.02 - Политические институты, этнополитическая
конфликтология, национальные и политические процессы и технологии
(социологические науки)

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени кандидата социологических наук

Саратов - 2005

Диссертация выполнена в Саратовском государственном техническом
университете

- Научный руководитель - доктор философских наук,
профессор ВИНОГРАДСКИЙ
Валерий Георгиевич
- Официальные оппоненты - доктор социологических наук,
профессор АНИКИН Леонид Сергеевич
кандидат социологических наук,
СКРЕБНЕВ Владимир Викторович
- Ведущая организация - Волгоградская академия государственной
службы

Защита состоится «25» мая 2005 года в ____ часов на заседании диссертационного совета Д. 212.243.06 по присуждению ученой степени доктора наук при Саратовском государственном университете Н.Г. Чернышевского по адресу: 410012, г. Саратов, ул. Астраханская, 83, СГУ, корп.9, аудитория 402.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Саратовского государственного университета.

Автореферат разослан «25» апреля 2005 года.

**Ученый секретарь
диссертационного совета**

Калинникова М.В.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Как самостоятельная форма социальной организации гражданское общество формируется в процессе отстаивания своих интересов перед государственной властью, первоначально требуя изменения своих прав, затем добиваясь участия в управлении государством и, наконец, превращая государственную власть в надежный инструмент регулирования общественных отношений внутри местного сообщества. При этом институционализируются легитимные институты, формы и методы управления, составляющие систему местного самоуправления. Немаловажным при этом является кадровый состав формируемых органов, так как его специфика должна отвечать изначальному положению, отводимому муниципальным служащим, на рубеже соприкосновения управленческих интересов государства и интересов самоорганизации местного сообщества.

Специфика управленческой традиции и практики на муниципальном уровне в современной Российской Федерации, многогранность и взаимопроникаемость правоотношений ставят перед социологами не столько задачи научного обоснования процесса формирования органов местного самоуправления (несмотря на всю их значимость), сколько проблемы разработки и обоснования новых теоретических положений, объясняющих процессы формирования профессионального кадрового состава исполнительных и представительных органов местного самоуправления. Речь идет о формировании новой кадровой идеологии - совокупности научно-обоснованных идей, теорий, взглядов, которые в концептуальном, систематизированном виде отражают и оценивают современную кадровую политику.

Исследователи муниципальной службы отмечают, что чиновники весьма неоднозначно относятся к проблемам гражданского общества, к реализации жизненных интересов местного сообщества. Сказывается принципиальная позиция чиновников: "мы сами себе хозяева, мы лучше знаем, что нам надо делать". Мотивации подобного рода лежат в основе сопротивления муниципальных служащих контролю как со стороны государственных органов власти, так и со стороны местного населения. Однако муниципальные служащие являются не только субъектами процесса управления местным сообществом, но и гражданами демократического государства. Поэтому они подвергаются влиянию не только правил, установок своей структуры, но и правил демократии. Понимание отношения чиновников к осуществлению управления, его содержанию, методам, целям и т.д. зависит как от внутренних условий организации, так и от состояния всего общества.

В связи с этим назрела практическая, познавательная и организационно-управленческая необходимость приведения кадровой работы в муниципальных органах городского управления в соответствие с реалиями современного реформируемого российского общества. Сложность решения такой задачи усугубляется отсутствием соответствующего опыта в историческом прошлом, поскольку местное самоуправление в России традиционно рассматривалось как вид местного государственного управления. В настоящее же время Конституция Российской Федерации гарантирует самостоятельность местного само-

управления в пределах его полномочий. Данное положение подтверждено Указами Президента РФ и Федеральным законом «О местном самоуправлении в РФ». Отсюда вытекает необходимость четкого закрепления в законодательстве компетенции органов и институтов городского самоуправления, полномочий, в рамках которых муниципальные органы действуют, выражая социально-политическую активность населения, независимо от органов государственной власти. Все это актуализирует проблему кадрового обеспечения системы местного самоуправления, в частности, в условиях города.

Степень разработанности проблемы. Серьезным препятствием для осмысления роли и значения научно обоснованной кадровой политики в процессе формирования органов городского местного самоуправления в России является отсутствие сколько-нибудь устойчивой традиции в исследовании данных социальных процессов в их взаимосвязанности. На протяжении последних полутора веков трижды (ликвидация Столыпиным П.А. сельской общины, введение большевиками Советов, «демократические» реформы самоуправления Ельцина Б.Н.) происходило практически полное отрицание накопленного исторического опыта в организации местного самоуправления, причем каждый раз этот опыт объявлялся если не реакционным, то, по крайней мере, не имеющим практической ценности и значения. Разработка русскими социологами теоретических основ самоуправления является частью огромного пласта творческого наследия отечественных ученых второй половины XIX - начала XX веков, когда в России стали известны первые социологические доктрины и началось становление русской школы социологии.

Интерес к самоуправлению в России впервые возник в 1860-1870 годы в условиях осуществления земской реформы. В трудах русских ученых В.Н. Лешкова, Б.Н. Чичерина, А.И. Васильчикова и др. рассматривались естественно-правовые основы самоуправления, его возможности в российских условиях, формы взаимоотношений органов самоуправления с государственными структурами власти. Причем их анализ был достаточно содержательным и, как всякое научно обоснованное заключение, во многом актуальны и сегодня.

Общие методологические подходы к проблематике местного самоуправления могут быть определены при обращении к трудам И. Вебера, Р. Будона, Э. Гидденса, П. Бурдьё, Л. Дюрона, Ж. Шевалье, М. Дюверже.

Фундаментальные работы М. Вебера, Э. Дюркгейма, Н. Дугласа, М. Мескона, М. Альберта, Ф. Хедоури, А. Пригожина, Н. Смелзера создают методологическую базу для исследования механизмов становления местного самоуправления в системах государственной власти и гражданского общества. Необходимо отметить также труды Р. Будона, Ж. Бурдена, Э. Дюрона, П. Ленда, Ж. Шевалье и ряда других исследователей и практиков управленческой работы. Существенными в контексте нашей разработки выступают положения А. Мендрао, классификационном ряде преиндустриальных и индустриальных обществ. Все эти исследования представляют несомненный интерес в методологическом и концептуальном аспектах, но они, как правило, посвящены проблемам организации управления в стабильных государственно-политических образованиях, социальных процессах в которых могут быть достаточно легко прогнозируемы и

управляемы на основе сложившихся типовых алгоритмов.

Принципиально значимой для целей и задач настоящего исследования выступает и магистральная традиция чикагской школы интеракционизма. С конца 1980-х годов положения чикагской школы все более интенсивно входят в разработки проблем социологии управления, социальной стратификации, прежде всего, в контексте понятий «траектории», «перехода», «жизненного пространства». Так, К. Дюбар опирается на развитие ее И. Гофманом в аспекте социального конструирования идентичности. Мы же полагаем необходимым актуализировать непосредственно ряд тезисов Р. Парка, его ближайших коллег и последователей.

Выделенные нами аспекты проблемы не становились до сих пор предметом специального рассмотрения в литературе по социологии управления. Исследования А. Мендра, Т. Шанина, В.Г. Виноградского, П.П. Великого, У. Томаса актуализировали, прежде всего, вопросы специфики социальных взаимодействий в урбанизированном пространстве, особенности городского менталитета и систем ценностей в составе механизмов воспроизводства статусных отношений. Безусловно, эти понятия представляют для нас существенную ценность, вместе с тем необходимо констатировать реальность открывающейся перспективы специального социологического исследования.

Теоретические изыскания по различным аспектам функционирования региональной власти проводятся в рамках целого ряда гуманитарных наук: социологии, политологии, правоведения, а также философии. Для отечественных исследователей в этой области характерны, на наш взгляд, ориентация на иностранный опыт, использование зарубежных моделей структур и принципов управления, в то время как обобщение отечественного опыта государственного и муниципального управления и анализ текущей ситуации имеют место лишь эпизодически.

Наиболее интенсивно разрабатываются организационные аспекты построения власти на местах, нашедшие отражение в исследованиях И.И. Овчинникова, Ф.Г. Маннапова, В.М. Рябова, Е.С. Шугриной, Т.А. Ореховского. В плане корпоративных исследований несомненный интерес представляет аналитическое обобщение коммунальных практик в США и европейских странах, осуществленное S. London, M. Walsh, J. Thomas, D. Cupps.

Активная разработка проблем местного самоуправления ведётся представителями саратовской социологической школы. В рамках исследуемой проблемы защищен ряд диссертаций, опубликованы монографии, регулярно выпускаются специальные сборники научных трудов (Л.С. Аникин, А.И. Демидов, В.М. Долгов, Г.В. Дыльнов, А.Н. Николаев, Б.Э. Поликарпов и др.).

Многие современные исследователи анализируют проблемы местного самоуправления последнего десятилетия, опираясь на российский исторический опыт.

Наряду с работами, освещающими исторические аспекты формирования местного самоуправления (И.А. Емельянов, В.В. Еремян, А.В. Иванов, В.Ф. Абрамов, А.В. Венков, И.Л. Селиверстова), необходимо указать и на труды, со-

державшие анализ современных практик (Г.В. Барабышев, В.И. Васильева, И.А. Голованов, В.Г. Игнатов, В.А. Гневко, А.М. Кононов, В.В. Меньшиков, А.Н. Широков), в которых содержатся положения, обсуждающие роль традиций в становлении современных самоуправленческих форм.

По необходимости краткий обзор литературных источников позволяет сделать вывод, что существует целый ряд вопросов, до настоящего времени не вполне разработанных исследователями. Недостаточно точно определена степень необходимой соподчиненности структурных подразделений органов самоуправления между собой, а также параметры оптимального структурирования городского самоуправления. Пока не имеется подробно разработанной схемы бесконфликтного внедрения новых структур самоуправления в социальное пространство городов. Отсутствуют развернутые оценки применения отечественного управленческого опыта в формировании демократических традиций при подпоре кадров и утверждении муниципальных служащих на должности. Недостаточно полно раскрыта роль научно обоснованной кадровой политики в органах городского самоуправления как фактора повышающего эффективность их функционирования. Не в полной мере изучены социальные ожидания горожан о деловых и личных качествах муниципальных служащих. Все это и предопределило выбор темы данного исследования.

Целью данного исследования является раскрытие сущности организации работы с кадрами муниципальных служащих в органах городского самоуправления современной России. Для реализации этой цели были сформулированы следующие **исследовательские задачи**:

- определить степень влияния социально-политической активности городского населения на формы институционализации местного самоуправления;
- обнаружить и понять меру взаимозависимости и взаимоподчиненности органов городского самоуправления различного уровня.
- определить социальный характер действия человеческого фактора при организации функционирования органов местного самоуправления;
- обосновать необходимость социологического подхода при формировании кадрового состава органов местного самоуправления;
- изучить плановый порядок работы с кадрами муниципальной службы с учетом личных качеств претендентов;
- создать социологический портрет руководителя муниципального образования, главы администрации района города, муниципального служащего соответствующего запросам наибольшего числа избирателей;

Объектом исследования является городское муниципальное образование.

В качестве **предмета исследования** выступает система подготовки и функционирования кадров органов городского самоуправления различного уровня.

Теоретико-методологические основания подхода к решению поставленных задач разрабатывались нами, исходя, прежде всего, из положений Р. Парка и Э. Берджеса о типах социального контроля, Дж. Г. Мида о природе социальной коммуникации, А. Турена о механизмах программирования коммуникаций, Р. Будона об эмерджентном эффекте сложения действующих факторов, Э. Гид-

денса об уровне демократического участия. Принципиально важные для нас тезисы содержат концепции участия в управлении Р. Лайкерта, обучающейся организации П. Синджа, командной работы Ф. Белбина, адхократии Т. Питерса, делегирования полномочий Р. М. Кантер и Ф. Шумахера. Продуктивными для разработки программы исследования были тезисы Ф. Знанецкого об аналитической индукции и принципы акционизма, выдвинутые Р. Буденом и А. Туреном. А. Этциони. В осмыслении полученных данных, концептуализации и разработке теоретической модели, мы обращались также к социологическим идеям, содержащимся в трудах представителей русской социально-философской и юридической мысли - Вл. С. Соловьева, П. Новгородцева, Б. Чичерина, А. Хомякова, относительно структур российской ментальности, природы взаимоотношений государства и общества.

При решении поставленных исследовательских задач автор стремится придерживаться синтеза различных социальных теорий в той степени, насколько это способствует достижению поставленной цели. Тема диссертации находится на стыке нескольких социально-политических дисциплин, поэтому потребовалось привлечение социологических теорий, основ урбанографии, исторических факторов реализации самоуправления в России. При подготовке исследования применялся метод научного моделирования, как один из главных методов современной социологии управления.

Научная новизна диссертации:

- впервые показано определяющее влияние научно обоснованной кадровой политики на ход развития местного самоуправления в Российской Федерации;
- по-новому обоснована необходимость грамотного кадрового подбора муниципальных служащих для превращения органов местного самоуправления в легитимную форму народовластия, инструмент защиты интересов городского сообщества перед государством;
- показана значимость отечественного опыта организации органов местного самоуправления на базе научно-обоснованной кадровой политики;
- проанализированы основные социально-политические взгляды городского населения на процесс формирования комплектования кадрами органов местного самоуправления в городе;
- обосновывается необходимость использования в работе с кадрами муниципальных служащих таких методов управления как аттестации, плановое повышение образовательного уровня, создание кадрового резерва для замещения муниципальных должностей всех уровней;
- на основании данных полученных в ходе проведенного автором анкетного опроса составлены социологические портреты реального чиновника муниципального управления и рационального типа чиновника, составленные по результатам опросов населения города Саратова.

Эмпирическая база диссертации состоит из материалов, полученных в ходе проведенного социологического опроса по оригинальной авторской анкете. В разработке анкеты и обработке полученных данных автор диссертации принимал непосредственное участие наряду со специалистами ИАП РАН и Поволжской академии государственной службы. В ходе опроса использовались

два вида инструментария: во-первых, экспертный опрос для муниципальных служащих органов городского самоуправления Саратова, во - вторых, анкета самооценки социально-экономического положения населения и изучения социальных ожиданий граждан от муниципальных служащих. По первому виду анкеты было опрошено 420 муниципальных служащих (по 50 респондентов в каждой из районных администраций, и 120 респондентов из общегородских структур). По второму виду анкет было опрошено 600 человек проживающих в городе Саратове из соотношения 100 респондентов в каждом административном районе.

Кроме того, эмпирическая база диссертации включает в себя весьма широкий круг различных материалов. В работе использовались документы государственно-правового характера - Конституция Российской Федерации и государственные акты (указы, законы, постановления) по вопросам территориального самоуправления ряда стран, а также Устав Саратовской области, ряд ее законов по вопросам местного самоуправления, Устав города Саратова, а также статистические данные местного уровня.

Выносимые на защиту положения:

1. Содержание, задачи, формы кадровой работы в органах городского самоуправления в решающей степени определяются его местом в системах социального менеджмента и политики. В условиях Российской Федерации эти системы обладают самостоятельными, во многом автономными характеристиками, векторы децентрализации управленческих функций и политических связей могут быть разнонаправленными. Именно их расхождением создается оперативное пространство для идентификации профессиональных требований к муниципальным служащим органов городского самоуправления. Механизм подобной идентификации может использовать существенные элементы национальной традиции.

2. Перенос центра тяжести в решении местных проблем на самоуправленческие структуры способен радикально изменить ориентацию вектора государственного вмешательства с универсально-директивного на согласительное. При этом меняется не только инструментарий, но и круг решаемых задач, способ их продуцирования, что несомненно приводит к изменениям в организации работы с кадрами на муниципальной службе.

3. Опыт переустройства кадрового обеспечения органов городского местного самоуправления целенаправленно идет вразрез с советской моделью, но в силу объективных социально-политических и экономических условий не может идти по каноническому "западному пути". В данном случае необходимо учитывать евразийскую, то есть объединяющую в себе черты азиатского и европейского менталитета, особенность российской нации при реорганизации социального управления обществом.

4. Для социальной системы городского муниципального образования помимо достаточных объемов финансирования местного жизнеобеспечения крайне важно иметь в лидерах (глава администрации, депутаты представительного органа, аппарат администрации) сильную команду единомышленников, способных понять главную идею момента, организовать вокруг себя предельно

возможное число граждан для воплощения этой идеи в жизнь. Только такая социальная система самоустойчива и способна принести пользу жителям муниципального образования.

5. Среди населения города Саратова, как показывают социологические исследования, сильно развиты характерные евразийские взгляды на формы и методы социальной организации местного самоуправления. В частности, созданный автором по результатам опросов жителей социологический портрет идеального главы городского муниципального образования, глав районных администраций и муниципального служащего подтверждает этот тезис. Этот факт говорит о необходимости в процессе реорганизации местного самоуправления учитывать особенности национального менталитета России.

6. Существующая на современном этапе развития городского самоуправления кадровая политика не всегда полностью отвечает потребностям динамично развивающегося процесса реструктуризации вертикали власти в России. В связи с этим назрела насущная необходимость разработки и внедрения программ работы с кадрами муниципальных служащих, в полной мере отвечающим социально-политическим и хозяйственным потребностям того или иного местного сообщества.

Научно-практическая значимость исследования заключается в возможности использования теоретических и практических выводов в дальнейших исследованиях проблем теории и практики изучения и формирования общественного мнения во всех сферах общественной жизни и, прежде всего, в сфере кадровой работы в органах городского самоуправления. Выводы данного исследования могут быть использованы специалистами в области кадрового менеджмента с целью повышения эффективности их работы в органах самоуправления. Материалы работы могут представлять интерес для общеобразовательных учреждений, техникумов, вузов при формировании программ обучения в области политической социологии, политического маркетинга, социологии управления, кадрового менеджмента.

Апробация диссертационного исследования. Основные идеи, теоретические положения и выводы работы отражены в публикациях по теме исследования, использованы при разработке и принятии Устава города Саратова, в выступлениях на научно-практических конференциях, проводимых в Поволжской академии государственной службы. Положения диссертации изложены автором в научных публикациях. Диссертация обсуждена и рекомендована к защите кафедрой социологии СГТУ.

Структура диссертации обусловлена целью и задачами исследования и состоит из введения, двух глав, объединяющих 4 параграфа, заключения и списка использованной литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во Введении обосновывается актуальность избранной темы, рассматривается степень ее разработанности, формулируются цель и задачи работы, определяются принципы и методы исследования, характеризуются источники, научная новизна и практическая значимость диссертации.

В главе I. «Социально-политические основы городского самоуправления» дан анализ отечественного и зарубежного опыта организации местного самоуправления, выявляются теоретические и правовые основы организации кадровой работы в органах местного самоуправления, анализируется динамика институционализации органов местного самоуправления в российской системе власти.

В параграфе 1 «Отечественный и зарубежный опыт организации городского самоуправления» автор, рассматривая организацию городского самоуправления в различных зарубежных странах Европы, Азии, Америки, и сравнивая их с формами и методами организации городского самоуправления и подготовки кадров муниципальных служащих в странах бывшего соцлагеря в период проведения капиталистических социально-политических и экономических преобразований, отмечает, что независимо от пути, пройденного тем или иным государством, система участия индивидов в обеспечении себя определенными благами, удовлетворения потребности влиять на этот процесс должна строиться на некоторых общих принципах. При этом он выделяет основные:

Законность. Наличие в государстве законодательной базы, регулирующей деятельность местного самоуправления.

Территориальность. Именно территорией ограничена область влияния местного самоуправления.

Ответственность перед ограниченным (как правило, базирующееся на принятом административно-территориальном делении) количеством людей.

Финансовая самостоятельность. Собственные средства местного самоуправления направляются на создание благ для населения территории местного самоуправления.

Отмечается, что исторические, национальные, экономические и культурные особенности вносят значительные дополнения в перечисленные общие принципы. Автор рассматривает эти дополнительные детали на примерах формирования органов местного городского самоуправления и организации кадровой работы в них ряда зарубежных стран.

Сравнив российский и зарубежный опыт институционализации народовластия, автор приходит к выводу, что различие между Россией и странами Европы и Северной Америки в принципах организации местного управления вообще и городского самоуправления, в частности, определяется несхожестью истоков управленческих установок и традиций организации взаимоотношения государства и гражданского общества. Если в европейских моделях организации самоуправления доминирует принцип делегирования властных полномочий от гражданского общества государству, с обязательным взаимоконтролем муниципальных институтов и государственных органов за деятельностью друг друга на местном уровне, то в России традиционно во взаимоотношениях государства и гражданского общества преобладало авторитарное давления со стороны государственных структур на институты и органы местного самоуправления.

Попытки организовать самоуправление по европейским образцам в городах заканчивались провалом по двум основным причинам: во-первых, государство, замечая ослабление своих властных полномочий на местах, начинало сво-

рочивать демократические реформы; во-вторых, само население, имея самобытные институты и органы самоуправления, основанные на коллективизме и круговой поруке, не доверяло вновь создаваемым органам, основанным на общественном договоре, видя в них не институт защиты прав гражданского общества перед государством, а новомодные заграничные структуры не отражающие их интересы. В результате возникала ситуация оторванности создаваемых органов управления от городского сообщества.

Однако, если объективно оценивать российскую и европейские модели организации городского самоуправления можно отметить, что наиболее эффективными являются те формы народовластия, которые находят опору в управленческой традиции населения страны и отвечают национальному духу и менталитету. Европейские модели эффективны именно потому, что применяются либо в европейских странах, либо в бывших европейских колониях, то есть отвечают управленческой ориентации большинства населения. Именно этот опыт должен быть использован, на наш взгляд, при организации самоуправления в России. Использование признанных населением институтов самоуправления немного повысит эффективность их деятельности и легитимность принимаемых ими решений в глазах населения.

В параграфе 2 «Современный этап становления местного самоуправления в Российской Федерации» рассматривается понятия социальной организации, приводятся ее характерные черты, типы и формы. Обозначается место самоуправления в системе социальной организации государственного управления. Отмечается, что успешному функционированию любой социальной организации, в том числе и выступающего в данной роли местного самоуправления, способствует наличие слаженного и легитимно оформленного аппарата профессиональных управленцев, способных организовать работу, как внутри социальной организации, так и наладить взаимодействие данной организации с другими социальными структурами и институтами.

Отмечается, что на муниципальном уровне социальная организация управления использует следующие методы:

- согласование формальных и неформальных методов и институтов управления местным сообществом;
- демократизация управления посредством повышения роли общественных организаций, широкого привлечения местных жителей к решению вопросов местного значения, выборности органов местного самоуправления всех уровней, развития гражданской активности населения и т.д.;
- социального планирования местного самоуправления, то есть постоянного повышения квалификации бюрократического аппарата на муниципальной уровне, совершенствование социальной структуры органов и институтов самоуправления, улучшение благосостояния местных жителей и т.д.

Социальное управление должно обратить внимание на необходимость специального анализа районного звена самоуправления, т.к. это дает возможность критично оценить ситуацию, сделать соответствующие выводы и предложения.

Автор отмечает, что процесс постижения местного самоуправления как

сложного социального явления закономерен, ибо наука, выступая одной из форм общественного сознания, детерминирована в конечном счете общественным бытием.

Действующая Конституция Российской Федерации не дает внятного и развернутого ответа на некоторые вопросы, связанные с постижением глубинных, смысловых основ местного самоуправления. Поэтому кроме положений, прямо вытекающих из текста Конституции РФ и овеществленных в ее нормах, многими учеными и специалистами высказаны суждения сугубо философско-теоретического характера.

Комбинирование двух интеллектуально-политических начал, а именно положений Конституции и исследований, о которых было сказано выше, позволяет взглянуть на проблематику местного самоуправления с более широких позиций.

К суждениям первой группы относятся оценки местного самоуправления в качестве принципа организации и осуществления власти на местах; основы конституционного строя; права населения на самостоятельное решение вопросов местного значения; формы народовластия.

Разработки в данном направлении базируются на широком материале, опираются на анализ функционирования разнообразных организационно-правовых моделей муниципальной власти, сложившихся в Российской Федерации к настоящему времени. Построения, сформулированные в русле другого направления, акцентированы на изысканиях предпринимаемых в аспекте соотношения местного самоуправления с социально-политическими идеями, теоретическими доктринами и конструкциями, объясняющими его происхождение и дальнейшее развитие. Для них характерны такие методологические подходы, которые обеспечивают системность теоретического познания самоуправленческой проблематики. И хотя в основе этих построений лежат уже утвердившиеся нормативные компоненты, их анализ осуществляется через призму историко-философских, социологических и правовых идей, выработанных человеческой общественной практикой.

Автор отмечает своевременность принятия нового федерального закона о местном самоуправлении раздел 6 которого создает законодательный базис организации кадровой политики среди муниципальных служащих. Определяя круг их обязанностей, возможные пути избрания и назначения муниципальных служащих, способы формирования исполнительных и представительных органов самоуправления, а также пути досрочного снятия муниципальных служащих и выборных должностных лиц органов самоуправления.

В главе II «Совершенствование кадрового менеджмента на муниципальной службе» раскрываются особенности организации кадровой работы на муниципальном уровне в Саратовской области. Проводится социологический анализ современных тенденций в организации, процессах формирования и деятельности органов городского самоуправления и их взаимодействие с органами государственной власти и местными сообществами на основе данных проведенного автором эмпирического исследования.

В параграфе 1 «Особенности организации работы с кадрами среди муниципальных служащих города Саратова» автор отмечает, что структура аппарата муниципальных городских органов власти и организации работы с кадрами на муниципальной службе, на современном этапе развития российского общества, обусловлены рядом социально-политических факторов. Мы предлагаем в качестве примера современной организации кадровой работы на муниципальной службе взять опыт организации управления функционированием институтов и органов самоуправления города Саратова.

Специфика организации самоуправления в Саратове, как и в целом в Саратовской области, заключается в одноуровневости структуры органов самоуправления, то есть муниципальное образование создается на уровне города, либо сельского района. Ни в районах города, ни в сельских округах муниципальные образования не создаются, органы управления и тех и других являются структурными подразделениями центральных муниципальных органов.

Данная организация самоуправления обуславливает специфику организации кадровой работы среди муниципальных служащих. А именно, вся кадровая политика разрабатывается, внедряется и контролируется из муниципального центра, что, наряду с позитивными моментами (создание единого кадрового резерва, плановой ротации и перемещения служащих, организации единой плановой программы по повышению образовательного и профессионального уровня служащих и т.д.), имеют и свои недостатки, основным из которых можно назвать ограниченную возможность главы районного структурного подразделения муниципального образования влиять на кадровый состав муниципальных служащих, находящихся в его подчинении.

Рассмотрев положительные и негативные стороны современной организации работы с кадрами на муниципальной службе в Саратове, автор приходит к заключению, что одной из главных трудностей при поиске кандидатов на замещение муниципальных должностей является то, что на некоторые должности муниципальной службы практически нельзя подыскать человека со стороны, с нейтральным управленческим опытом. Особенно это касается районных администраций, их глав и заместителей, руководителей части комитетов, руководящие должности в аппаратах администрации и структурных подразделений.

Решение этой проблемы в максимально сжатые сроки возможно только при сознательном выращивании кадров на такие должности. При приеме специалистов на муниципальную службу необходимо часть кандидатов брать с прицелом для подготовки руководящего состава. Кадровая проблема носит не только местный характер, она актуальна по всей стране.

В параграфе 2 «Пути совершенствования кадровой политики на муниципальной службе Саратова» приведены данные, полученные в ходе социологического исследования среди населения города Саратова, об их отношении к существующим органам и институтам местного самоуправления. Данные, полученные в ходе социологического опроса, показали, что только около трети опрошенных горожан верят в возможность решения местных проблем законным способом. В руководителях производств видят людей, способных эффективно решать местные проблемы, более трети опрошенных. Чуть меньше при-

знают авторитетность в решении местных вопросов за криминальными структурами, и только четверть опрошенных признают наличие эффективных управленческих рычагов у государственных структур и органов местного самоуправления. Эти факты свидетельствовали о насущной необходимости создания законодательной базы для развития местного самоуправления и необходимости усиления властных функций государственных органов на местах.

Приводится социологический портрет муниципальных служащих, полученный по результатам анкетного опроса населения Саратова. 87% респондентов предпочитают, чтобы главой администрации муниципального образования был мужчина зрелого возраста (85% считают, что даже предпенсионного), с высшим образованием. Политические пристрастия не играют в этом случае значительной роли. На вопрос о политической ориентации (демократическая либо коммунистическая) ответы опрашиваемых разделились поровну и составили соответственно 11% и 12%.

Высокие требования предъявляет население к личным качествам руководителя муниципального образования. За строгое соблюдение им законов высказалось 87% опрошенных, за высокую трудовую активность - 39%, за обязательность - безусловное выполнение своих обещаний - 64%. Подавляющее число сельчан (92%) личную скромность главы считают необходимым качеством, 71% - высокую требовательность и лишь 11% высказались за доброту. Большая часть (64%) поддержали существующий в Саратове порядок избрания глав администраций районов - выборщиками из числа депутатов.

Несколько необычные результаты опроса получены по желаемому населением социальному портрету среднего звена органов управления муниципальных образований. Глава администрации района города должен быть человеком в солидном возрасте (78% опрошенных), причем пол при этом особого значения не имеет. Это доказывает приблизительное равенство в желании опрошенных. 44% предпочли мужчин и 41% - женщин. Безусловно, обязательно высшее образование (92%) и практически не важна политическая ориентация. Из личных качеств на первое место выдвигаются: соблюдение законности (83%), высокая деловая активность (64%), скромность (59%), обязательность исполнения своих обещаний (56%), требовательность (47%) и способность убеждать (46%).

Интересные результаты получены по способу назначения кадров на эти должности. 43% респондентов высказались за то, чтобы эту категорию муниципальных служащих назначали, 37% - за выборы посредством выборщиков и 21% - за всенародные выборы. Требования населения к рядовым муниципальным служащим органов местного самоуправления, в значительной мере отличаются от требований к руководителям районного звена. Большая часть населения предпочитает, чтобы муниципальным служащим была женщина (70%) зрелого возраста (63%) не важно с каким образованием. Важнейшими личными качествами, которыми должен обладать муниципальный служащий, признаны доброта (85%) и обязательность (48%). 69% высказалась за то, чтобы муниципальных служащих назначали на их места.

В заключении автор исследования делает основные выводы по диссертации; приводятся практические рекомендации и обсуждаются перспективы возможности дальнейшего развития исследований по теме.

В приложении дается разработанная с участием автора анкета для изучения мнения жителей города Саратова и экспертный листок для изучения мнения муниципальных служащих.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

1. Рубцов В. Н. Особенности организации кадровой работы среди муниципальных служащих Саратова /В. Н. Рубцов // Экономика и социальная сфера России в период реструктуризации вертикали власти: Сб. науч. тр. - Саратов, 2003. С. 131-142.

2. Рубцов В. Н. Организация кадровой работы в аппарате администрации муниципального образования на современном этапе развития российского общества / В. Н. Рубцов // Медико - социальные, экономические и управленческие ориентиры реформирования российского общества: Сб. науч. тр. / ВолГУ - Волгоград, 2004. С. 129-140.

3. Рубцов В. Н. Пути совершенствования кадровой политики на муниципальном уровне // Социальная динамика общественно-экономических процессов в современной России: Сб. науч. тр. - Саратов, 2004. С. 109 - 124.

4. Рубцов В. Они к людям ближе / В. Н. Рубцов, В. Ларькин // Служба кадров и персонал. - 2004. - № 3. С. 6 - 10.

РУБЦОВ Виктор Николаевич

**СПЕЦИФИКА КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ В ОРГАНАХ
ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ СОВРЕМЕННОЙ
РОССИИ**

АВТОРЕФЕРАТ

**Ответственный за выпуск
кандидат социологических наук, доцент
Д.В. Покатов**

**Заказ №
Объем 1 п.л.**

**Подписано к печати
Тираж 100 экз.**

**Отпечатано с готового оригинал-макета
Центр полиграфических и копировальных услуг
Предприниматель Серман Ю.Б. свидетельство № 3117.
410600. Саратов. ул. Московская, д. 152. офис 19.**

19 МАЯ 2005



1579