

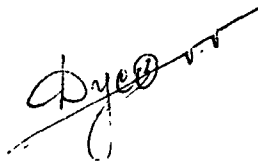
На правах рукописи

ОЗДАРБИЕВ Джаддал Магомедович

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА
В КРИЗИСНОМ РЕГИОНЕ**

Специальность: 22.00.08 – социология управления

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук



Москва – 2006

Работа выполнена на кафедре государственной службы и кадровой политики Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Научный руководитель – кандидат философских наук, доцент
ПАНИН Игорь Николаевич

Официальные оппоненты: – доктор социологических наук, профессор
КАЛИНИЧЕНКО Людмила Анатольевна
– кандидат социологических наук
НОСИКОВ Николай Михайлович

Ведущая организация – Академия труда и социальных отношений, кафедра социального управления.

Защита состоится _____ 2006 г., в _____ часов на заседании диссертационного совета Д-502.006.19 в Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации по адресу: 119606, г. Москва, проспект Вернадского, 84, ауд. _____.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Автореферат разослан _____ 2006 г.

Ученый секретарь диссертационного совета

 – **Павин И.Н.**

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Разработка и реализация государственной кадровой политики – одна из важнейших проблем современной России, переживающей глубокие преобразования в политической, социальной, экономической и духовной сферах. Успех этих преобразований во многом зависит от состояния кадрового потенциала российского общества, его способности и возможности обеспечить эффективное регулирование государством общественных отношений в интересах поступательного развития страны.

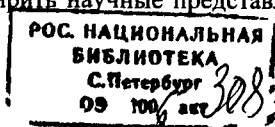
Актуальность темы исследования определяется рядом обстоятельств.

Для современного состояния практики формирования, развития и обеспечения востребованности кадрового потенциала российского общества характерны отсутствие целенаправленности, системности в разработке и реализации государственной стратегии по эффективному включению и использованию самого ценного капитала – человеческих ресурсов и его важнейшей составляющей – профессиональных возможностей человека.

Государственная кадровая политика федеративного государства не может строиться без учета его региональной специфики. Каждый регион, субъект Российской Федерации, наряду с общероссийскими чертами, характеризуется собственными качественными особенностями, без учета которых управление кадровыми процессами и отношениями утрачивает свою предметность и определенность.

Для многих российских регионов характерно состояние кризиса, проявляющегося в различных сферах. Кризисное состояние экономики, социальной сферы, политико-административной системы регионов обусловлено действием многих факторов, важнейшими из которых выступают количественные и качественные характеристики их кадрового потенциала, не обеспечивающие потребности развития данных регионов. Целенаправленные преобразования кадрового потенциала инструментами государственной кадровой политики выступают необходимым условием вывода конкретного региона из кризисного состояния.

Исследование региональных аспектов государственной кадровой политики, кроме того, позволяет расширить научные представления об осо-



бенностях формирования и реализации этого сложного социального феномена, внести определенный вклад в развитие теоретических основ управления кадровыми процессами и отношениям.

Все вышеизложенное актуализирует проблему социологического исследования сущности и особенностей государственной кадровой политики в кризисном регионе Российской Федерации.

Степень научной разработанности проблемы

По теме диссертационного исследования опубликованы научные труды, дающие представление о государственной и региональной кадровой политике и механизмах их реализации, о кадровом потенциале и его востребованности, о проблемах антикризисного управления. Монографии и научные публикации по теме исследования автором разделены на несколько групп.

К первой группе отнесены труды, в которых рассматриваются фундаментальные проблемы социологии управления. Они глубоко разработаны в работах Е.М. Бабосова, Г.В. Осипова, П.А. Сорокина, П. Штомпки и др.¹

Важным для раскрытия темы исследования стало изучение научных работ, посвященных изучению экономических, психологических аспектов развития кадрового потенциала государственной службы и его социологическому анализу: Н.М. Байкова, А.А. Деркача, Т.Г. Калачевой, Б.Т. Пономаренко, В.Л. Романова, В.А. Сулемова, В.М. Соколова, К.О. Магомедова, В.А. Мальцева, П.А. Марченко, В.П. Мельникова, В.С. Нечипоренко, А.А. Хохлов и др.²

¹ Бабосов Е.М. Социология управления. – Мн., 2002; Осипов Г.В. Социальное мифотворчество и социальная практика. М., 2000; Социальное управление: теория и практика / Н.П. Пищулин, С.Н. Пищулин, А.А. Бетуганов. В 2-х тт. М., 2003; Сорокин П.А. Человек. Цивилизация Общество. М., 1992; Штомпка П. Социология социальных изменений. М., 1996

² См.: Байков Н.М. Кадровый потенциал органов государственной власти и муниципального управления. Дисс. ... докт. социол. наук. М., 2002; Сулемов В.А. Государственная кадровая политика в современной России. М.: РАГС, 2005; Пономаренко Б.Т. Профессиональное образование кадров управления: тенденции и приоритеты // Государственная служба и кадровый потенциал России: история, современность, будущее. Курск, 2002; Романов В.Л. Социальная самоорганизация и государственность М., 2000; Магомедов К.О. Социология государственной службы. М., 2004; Мальцева В.А., Марченко П.А., Калачева Т.Г. Социологический подход к анализу проблем профессионализма государственных служащих. М., 1997; Нравственные основы государственной службы России / Под общ. ред. В.М. Соколова. М.: РАГС, 2003; Деркач А.А. Кадровый потенциал государственной службы. оценка и аттестация. М., 2002; Мельников В.П., Нечипоренко В.С. Государственная служба в России. М.: РАГС, 2003; Хохлов А.А. Основы социологии государственной власти и кадровой деятельности. Курс лекций. Орел, 2005

Существенным для раскрытия темы исследования явилось изучение работ, определяющих подходы ученых к пониманию государственной кадровой политики и механизмов ее реализации: В.М. Анисимова, В.И. Лукьяненко, Е.В. Охотского, И.Н. Панина, В.А. Сулемова, А.И. Турчинова и др.¹

В работах таких авторов, как Е.П. Беклемищев, В.И. Бутов, В.Д. Граждан, В.Г. Игнатов, Т.Г. Межидова, Н.С. Слепцов, И.Н. Сидоренко, В.А. Сологуб и др. получили освещение проблемы государственной кадровой политики применительно к северокавказскому региону. Влияние политических элит в кадровых процессах отражено в работах А.В. Понеделкова, А.М. Старостина и др.²

Углублению представлений о современных процессах социального управления кризисами способствуют научные труды Л.А. Василенко, В.С. Карпичева, Ю.В. Колесникова и В.Л. Романова³.

¹ Охотский Е.В. Государственная кадровая политика и особенности ее реализации в системе государственного управления // Государственная и муниципальная служба: проблемы становления и развития. Тез. докл. Уральской региональной научной конференции. Пермь, 1998; Турчинов А.И. Государственная кадровая политика как ценностный ресурс государственного управления Ростов-на-Дону, 2000; Сулемов А. Проблема формирования региональной кадровой политики и механизм ее реализации. М., 2002; Панин И.Н. Механизмы реализации государственной кадровой политики в хозяйствующих субъектах с государственной или муниципальной формой собственности // Механизмы реализации государственной кадровой политики. М., 2003; Анисимов В.М. Сущность механизма формирования и реализации государственной кадровой политики // Государственная кадровая политика и механизм ее реализации. Материалы методологического семинара М., 2002.

² Граждан В.Д. Государственная гражданская служба. М., 2005; Игнатов В.Г., Понеделков А.В., Слепцов Н.С., Старостин А.М., Агапов А.К., Беклемищев Е.П., Майборода С.О., Сидоренко И.Н., Сологуб В.А., Швец Л.Г. Государственная кадровая политика и технологии ее реализации (на опыте Северо-Кавказского региона). Ростов-на-Дону: СКАГС, 2001; Игнатов В.Г., Понеделков А.В., Старостин А.М. Конфликты на Юге России: Болезни роста или дисфункции управления // Конфликты на Северном Кавказе и пути их разрешения / Отв. ред. В.Г. Игнатов. Ростов-на-Дону: СКАГС, 2003; Межидова Т.Г. Механизмы реализации государственной кадровой политики в Северо-Кавказском регионе (на материалах Чеченской Республики) Автореферат дисс. на соиск. уч. ст. канд. социол. наук М., 2003; Понеделков А.В. Политическая элита: генезис и проблемы ее становления в России. Ростов-на-Дону, 1995.

³ Романов В.Л., Василенко Л.А., Карпичев В.С., Колесников Ю.В. Антикризисные социальные стратегии. М.: РАГС, 2004; Организация и технологии антикризисного социального управления. М.: РАГС, 2004.

Научные исследования государственной кадровой политики посвящены преимущественно рассмотрению ее сущности, специфики и механизмов с учетом федеративного устройства России, особенностей организации федеральной власти и власти в субъектах Российской Федерации. Данные аспекты приняты во внимание при формировании целостного представления о таком сложном феномене, как государственная кадровая политика, особенностях ее формирования и осуществления.

С учетом актуальности и недостаточной разработанности проблемы возникла необходимость социологического исследования проблем государственной кадровой политики в кризисном регионе.

Объектом диссертационной работы выступает кризисный регион, характеризующийся определенным кадровым потенциалом.

Предметом исследования является государственная кадровая политика в кризисном регионе.

Цель диссертационной работы состоит в обобщении практики формирования и реализации государственной кадровой политики, обосновании ее структуры, роли и возможностей по управлению кадровыми процессами и отношениями в кризисном регионе.

Для достижения цели диссертационного исследования, сформулированы следующие **задачи**:

- провести анализ понятия кризисного региона;
- раскрыть сущность, типы и особенности кадрового потенциала кризисного региона;
- определить концептуальные основы государственной кадровой политики в кризисном регионе;
- выделить гарантии государственной кадровой политики как элемент ее структуры;
- осуществить анализ и разработать вариант модели кадровой политики Чеченской Республики как кризисного региона.

Методологическая основа диссертационной работы включает использование, структурно-функционального анализа, системного диалектического методов познания социально-экономических, правовых, политиче-

ских, кадровых процессов и явлений, которые позволяют оценить эффективность концептуальных основ, правовых регуляторов, национальных публичных и непубличных структур, участвующих в разработке и реализации государственной кадровой политики в кризисном регионе.

Использованный диссертантом методологический и социологический инструментарий дал возможность комплексно изучить, проанализировать, обобщить и классифицировать исключительно сложные отношения, складывающиеся в Российской Федерации по поводу оценки, реализации и развития кадрового потенциала кризисного региона.

В диссертации применен ряд общенаучных (анализ и синтез, моделирование, логический и др.), и частно-научных (формально-юридический, конкретно-исторический) методов. Широко используется сравнительный метод, позволивший сопоставить параметры государственной кадровой политики вообще и в кризисном регионе в частности.

Характер исследования обусловил широкое использование социологических методов, такого, как: опрос, анализ документов, моделирование и др. В диссертации использованы также статистические методы изучения, которые способствовали более четкому определению кадровых возможностей кризисного региона; масштабов необходимых преобразований; выявлению наиболее характерных направлений и механизмов развития его кадрового потенциала.

Источниковая база диссертационного исследования сформирована на основе Конституции Российской Федерации с учетом того, что концепция кадровой политики обретает реальность посредством принятия соответствующих и надлежаще оформленных нормативных правовых актов. В числе таковых: законы (федеральные конституционные, федеральные, субъектов федерации), подзаконные акты (указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, постановления палат Федерального Собрания Российской Федерации, акты федеральных государственных органов и органов власти субъектов Федерации). Использованы такие официальные политические документы, как: послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, заявления Государственной Думы и Совета Федерации.

В диссертации исследовались материалы, связанные с деятельностью Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, в том числе его специальные доклады, содержащие анализ российских проблем в сфере миграции, реализации трудовых прав и занятости различных категорий граждан.

В диссертации были использованы международные (универсальные и региональные) акты, связанные с проблемами труда, его оплаты, занятости, трудовой миграции и др.

Эмпирической базой для диссертационного исследования являются результаты социологических исследований, проведенных кафедрой государственной службы и кадровой политики Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, в которых диссертант принимал непосредственное участие. К ним относятся:

1. «Актуальные проблемы государственной службы в Российской Федерации в оценках населения» (сентябрь 2003 г.). Опрос проведен в 17 субъектах Российской Федерации. Опрошено 1 202 человека. Выборка репрезентативна по полу, возрасту, роду деятельности. Руководитель исследования – д.с.н., профессор К.О. Магомедов. Индекс в диссертации АПГСН-03;

2. «Актуальные проблемы государственной службы и кадровой политики в оценках государственных служащих» (октябрь 2003 г.). Опрос проведен в 17 субъектах Российской Федерации. Всего опрошено 964 человека. Выборка репрезентативна по полу, возрасту, занимаемой должности. Руководитель исследования – д.с.н., профессор К.О. Магомедов. Индекс в диссертации АПГСГ-03;

3. «Проблема стабилизации в Южно-Федеральном округе в оценках населения и экспертов» (октябрь–ноябрь 2005 г.). Опрошено 1 036 респондентов из числа населения и 105 экспертов из числа государственных и муниципальных служащих, предпринимателей, общественных деятелей и ученых. Выборка репрезентативна по полу, возрасту, занимаемой должности. Руководитель исследования – д.с.н., профессор К.О. Магомедов. Индекс в диссертации: ПСЮФО-05.

Автором осуществлен вторичный анализ материалов социологических исследований, проведенных учеными кафедры государственной

службы и кадровой политики Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации:

1. «Становление и перспективы развития кадрового корпуса государственной службы Российской Федерации» (сентябрь–октябрь 2000 г.). Социологический опрос проведен среди государственных служащих в 11 центральных аппаратах федеральных органов власти, а также в 12 субъектах Российской Федерации. Всего опрошено 1 210 человек. Выборка репрезентативна по полу, возрасту, стажу работы. Научные руководители исследования – д.м.н., профессор В.Л. Романов, д.с.н., профессор А.И. Турчинов. Индекс: СПРКГС-00.

2. «Кадровый потенциал государственной службы Чеченской Республики» (май–июнь 2001 г.). Опрошено 150 государственных служащих. Руководитель исследования: доктор истор. наук, профессор В.С. Нечипоренко. Индекс: КПЧР-2001.

3. «Государственная кадровая политика и механизм ее реализации» (август–сентябрь 2002 г.). Социологический опрос проведен в 20 субъектах Российской Федерации. Всего опрошено 1 605 респондентов, из них – 1 325 – из числа населения и 280 экспертов. В качестве экспертов выступили государственные и муниципальные служащие, руководители государственных предприятий и учреждений, предприниматели, представители партий и общественных организаций, ученые и преподаватели. Выборка репрезентативна по полу, возрасту, роду деятельности. Научный руководитель исследования – д.с.н., профессор А.И. Турчинов. Индекс: ГКПиМР-02.

Основные результаты, полученные автором и их научная новизна состоят в следующем:

1. Исследовано понятие «регион» как относительно самостоятельная общность людей, сложившаяся на основе единства территории проживания, экономики, производства, потребления и культуры.

Осуществлена классификация регионов по ряду оснований: по потенциалу саморазвития – доноры и реципиенты; по национальному признаку – мононациональные и многонациональные; по способностям саморазвития – интенсивного развития, самовоспроизводящиеся и депрессивные; по состоянию демографической ситуации – суженного, простого и расширенного воспроизводства; по составу – однослойные, сложносоставные и т.д.

Разработана система специфических показателей и индикаторов, дающая возможность определить состояние того или иного региона как кризисное и сформулировать понятие «кризисный регион». Одним из важнейших проявлений кризиса является несоответствие кадрового потенциала региона реалиям и перспективам его развития.

2. Раскрыты методологические предпосылки, на которые опирается исследование кадрового потенциала кризисного региона.

Государственная кадровая политика в кризисном регионе рассматривается как эффективный инструмент управления, реализуемый в интересах формирования, развития и обеспечения востребованности его кадрового потенциала «реального», «резервного» и «стратегического» типов.

Государственная кадровая политика в кризисном регионе выступает особенной частью государственной кадровой политики страны в целом. Их общность обусловлена единством конституционно-правовых основ, принципов, концептуальных подходов, неделимостью государственного суверенитета, целенаправленностью, определенностью субъектов и др. Ее особенность определяется спецификой условий протекания общественных процессов, количественными и качественными характеристиками объекта управления – кадрового потенциала, использованием различных средств и способов воздействия на него.

3. Обоснована необходимость разработки коррекционно-восстановительных (ad hoc) принципов государственной кадровой политики в кризисном регионе, реализация которых обеспечивает содержательную трансформацию общих, специфических и частных принципов, свойственных государственной кадровой политике вообще.

Коррекционно-восстановительные принципы нуждаются в актуализации именно тогда, когда проявляются негативные отклонения от условно нормального состояния региона. Таковыми являются принципы целевых предпочтений, ресурсной гибкости, кадровой мобильности, индикативного мониторинга, инструментальной адаптивности. Раскрыто содержание каждого из названных принципов, выявлена их роль в повышении действенности государственной кадровой политики в кризисном регионе.

4. Установлено, что государственная кадровая политика в кризисном регионе формируется и осуществляется разнообразными субъектами. Их совокупность представляет собой систему социальных (индивидуальных и коллективных) и организационных (властных и общественных) элементов.

5. Обоснована необходимость включения в систему государственной кадровой политики такого ее элемента, как гарантии. Определено, что гарантии государственной кадровой политики представляют собой комплексное явление, включающее средства и способы осуществления указанной политики, соотношенные с реальными условиями кризисного региона.

Выявлены и раскрыты базовые и производные гарантии; позитивные гарантии («гарантии для...») и негативные гарантии («гарантии от...»); гарантии-условия, гарантии-средства, гарантии-факторы.

6. Осуществлено комплексное исследование проблем, характерных для процессов формирования, развития и обеспечения востребованности кадрового потенциала такого кризисного региона, как Чеченская Республика.

Предложена модель управления кадровыми процессами в Чеченской Республике, основанная на методах упреждающего решения кадровых проблем; механизмах блокирования факторов, деструктивно влияющих на кадровый потенциал региона; технологиях конструктивного развития кадровых процессов и кадрового потенциала; различных способах урегулирования противоречий, проявляющихся в кадровой сфере региона.

Практическая значимость проведенного исследования заключается в том, что анализ общенаучных и социологических подходов к пониманию кризисного региона, состояния его кадрового потенциала, выявление причин возникновения и закономерностей развития регионального кризиса, обоснование концептуальных основ государственной кадровой политики в кризисном регионе, выявление и раскрытие ее компонентов с учетом анализа правовых источников и иных официальных документов является определенным вкладом в развитие социологии управления, регионоведения, основ теории кадровой политики и др.

Выводы автора могут служить конструктивным основанием для решения практических задач формирования, развития и обеспечения востребованности кадрового потенциала, придания целенаправленности и системности государственной кадровой политике в кризисном регионе.

Сформулированные предложения и рекомендации относительно нормативно-правового, структурно-функционального, организационного и ресурсного обеспечения государственной кадровой политики в кризисном регионе могут служить теоретической основой для комплексного воздействия на соответствующие кадровые процессы и отношения, содействовать повышению эффективности деятельности субъектов государственного управления по выводу тех или иных регионов из кризиса.

Полученные результаты могут быть использованы при подготовке учебников, учебно-методических пособий, направленных на раскрытие широкого спектра проблем, связанных с процессами формирования и реализации государственной кадровой политики.

Апробация работы. Основные положения и выводы диссертационного исследования обсуждены на методологических семинарах, конференциях и заседаниях кафедры государственной службы и кадровой политики Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации; на научно-практической конференции «Проблемы внутренней безопасности России в XXI веке» (г. Москва, 10–11 декабря 2002 г.); на 5 межвузовской научно-практической конференции молодых ученых «Российская наука управления и управленческие кадры: история и современность» (Москва, РАГС, 2005 г.), а также отражены в научных публикациях по рассматриваемой теме.

Структура диссертации. Работа состоит из Введения, двух глав, объединяющих пять параграфов, Заключения и списка использованных источников и литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Во Введении обоснована актуальность темы, степень ее научной разработанности, сформулированы цель, задачи, очерчены объект и предмет дис-

сервационного исследования, указаны методологические основы и эмпирическая база, показаны основные результаты полученные автором, научная новизна, теоретическая и практическая значимость предпринятого исследования.

Первая глава – «Государственная кадровая политика как фактор вывода региона из кризиса» – посвящена теоретическому анализу сущности «кризисный регион», уточнению сущности кадрового потенциала кризисного региона, его типологии, выявлению особенностей данного потенциала.

В первом параграфе – «Теоретический анализ понятия кризисный регион» – на основе изучения имеющихся теоретических источников проанализированы существующие подходы к понятию «кризисный регион».

Различная трактовка понятия «регион» связана с тем, что его определение специалисты осуществляют в рамках своей предметной области, руководствуясь разным критериями.

Автор полагает, что *регион в социологическом смысле* может быть определен как относительно самостоятельная социальная общность людей, сложившаяся на основе единства территории проживания, экономики, производства, потребления и культуры, обладающая в этой связи особыми свойствами и являющаяся частью более широкого социума. Понимание региона в социологическом ракурсе ориентирует исследователя на раскрытие сущностных характеристик имеющихся социальных групп, установление содержания и особенностей системы связей между субъектами и объектами, социальными группами и институтами, типичными для данного региона.

Для более глубокого изучения объекта исследования проведена классификация российских регионов. Помимо традиционного выделения экономического региона, региона как субъекта Российской Федерации, региона как группы подобных субъектов, автор осуществил классификацию регионов России и по иным основаниям, в том числе: по правовой природе, по составу, по политической идентификации, по этническому признаку, по демографической ситуации, по способности саморазвития, по уровню развития и состояния кадрового потенциала. Такая классификация позволяет

получить более полную характеристику региона, что важно для принятия грамотных, адекватных и эффективных управленческих решений.

Диссертант установил, что *кризис в социологическом плане* – это усиление под воздействием разнообразных факторов противоречий между различными социальными группами, нарушение внутренних и внешних связей между социальными институтами, что приводит к системным деструкциям в процессе функционирования социума и воспроизводства его качественных свойств, обеспечивающих поступательное развитие общества и государства, отдельных регионов.

Автор считает, что кризисным регион может стать вследствие различных факторов. В числе таковых – политические, экономические, правовые, экологические, техногенные, природные катаклизмы и др.

Интегральными показателями состояния региона могут быть следующие: уровень экономического развития региона, состояние бюджета региона, эффективность управления регионом, состояние межнациональных и межконфессиональных отношений

В качестве индикаторов кризисного состояния региона выступают: спад производства, снижение обеспеченности населения региона жильем, увеличение уровня безработицы, снижение доходов на душу населения, а также темпы названных деструктивных процессов. Данный подход позволяет сделать вывод о том, что *кризисный регион* – это регион, состояние которого на основе определенных показателей и индикаторов характеризуется обострением противоречий между различными социальными группами, нарушением внутренних и внешних связей, приводящих к системным деструкциям, препятствующим или делающим невозможным его поступательное и динамичное развитие.

Одним из важнейших проявлений кризиса является несоответствие кадрового потенциала региона перспективам его развития. Материалы социологического исследования, проведенного в 2003 г., показывают, что участники опроса адекватно оценивают роль кадрового потенциала региона в развитии кризисной ситуации. То, что она обусловлена состоянием кадрового потенциала в полной мере, считают 27,6% респондентов, что роль кадрового потенциала проявляется отчасти 52,8% участников опроса. Незначи-

тельным влиянием кадрового потенциала на кризисное состояние региона назвали только 6,4% опрошенных (13,2% затруднились с ответом)¹.

На основе анализа действующего законодательства автор диссертации показал, что существуют различия в понятиях «кризис» и «кризисная ситуация». В диссертации определяются виды кризиса (экономический, межнациональный, региональный, внутренний, локальный и пр.); используются производные от слова «кризис» для характеристики состояния субъектов Российской Федерации – «кризисное», а для характеристики их экономики и социальной сферы – «критическое».

Данный анализ, а также изучение нормативных документов позволили диссертанту прийти к выводу, что Чеченская Республика является официально признанным кризисным регионом; выявить различные причины кризиса; обосновать принципы его разрешения (согласованность, решительность, последовательность); дать его оценку как кризиса затянувшегося и неурегулированного; определить структуру публичных субъектов, усилиями которых возможно кризис преодолеть.

Автор обосновал определение региона как кризисного – это своеобразная точка отсчета, от которой, в идеале, должен начаться целенаправленный процесс его перевода в бескризисное состояние.

Как показывает обобщение практики, в условиях кризиса общепринятые, традиционные методы управления не дают нужных результатов, поэтому к каждому региону, который находится в кризисной ситуации, следует применять специально разработанный комплекс мер, учитывающих сложившуюся территориальную, экономическую, национальную, конфессиональную, социо-культурную специфику, социально-профессиональные характеристики населения.

Качество кадрового потенциала региона, посредством которого будет решаться задача по выходу из кризисного состояния, эффективность и научная обоснованность кадровой политики являются слагаемыми успешного решения антикризисных задач. В диссертации отмечено, что сохра-

¹ Индекс АПГС-03

няющийся в России дефицит профессиональных кадров, в том числе в системе государственного управления, значительно усугублен условиями кризиса. Исходя из этого, кадровый потенциал кризисного региона как специфический ресурс и резерв регионального развития требует особого внимания науки и практики, находящего концентрированное выражение в государственной кадровой политике.

Во втором параграфе – «Кадровый потенциал кризисного региона как объект воздействия государственной кадровой политики», – автор установил, что теоретическое осмысление проблем кризисного региона должно опираться на ряд методологических предпосылок, таких, как сочетание преемственности и новаций, комбинирование классического прогнозирования, вариативности и экспериментальности, учет индикативности и верификации. образовательная имманентность, как необходимая, важнейшая предпосылка и составляющая кадрового потенциала кризисного региона и др.

Автор считает, что государственная кадровая политика может и должна являться действенным инструментом выхода региона из кризисного состояния. В определенной степени тезис подтверждается мнением 36,1% всех участников опроса., еще 50,1% респондентов считают что она может способствовать этому в какой-то мере. Отрицают ее действенность всего 5,2% опрошенных. 8,6% респондентов не смогли определить свое мнение¹.

По данным другого социологического исследования на важность такого фактора в стабилизации ситуации на Северном Кавказе, как разумная государственная политика с учетом местных условий указывают 53,8% экспертов-респондентов. В рейтинге мер, направленных на стабилизацию положения в данном регионе, эта позиция по итогам опроса экспертов заняла второе место, что доказывает важность роли государственной кадровой политики². Результаты социологического исследования подтверждают тезис о том, что возможности кадровой политики в антикризисных мерах необходимо задействовать значительно шире, использовать различные ее механизмы для развития кадрового потенциала региона.

¹ АПГС-03.

² АПСЮФО-05.

Поскольку именно кадровый потенциал является объектом государственной кадровой политики, автор диссертации показал, что он рассматривается как особая ценность, которая нуждается в рациональном использовании, сохранении и развитии. Развитие кадрового потенциала признается одним из основных факторов, обеспечивающих конкурентоспособность организации, отрасли, региона на российском и международном рынках квалифицированного труда.

Проведенное диссертантом исследование регионального кадрового потенциала позволило выявить существование различных его типов «реального» (реализуемого и латентного), «резервного» и «стратегического». Развитие каждого из них требует своей технологии. К «реальному» кадровому потенциалу автором отнесены все, кто профессионально занят в существующих видах трудовой деятельности. Поэтому, по мнению диссертанта, в основе развития этой составляющей кадрового потенциала лежат, прежде всего, проблемы профессионально-квалификационного развития, обеспечение перспектив карьерного роста, стимулирование труда работников, повышение уровня их социальной защищенности.

Исходя из положения о том, что «резервный» кадровый потенциал составляют незанятые трудоспособные профессионально подготовленные граждане, первоочередной задачей становится перевод их в категорию «реального» кадрового потенциала посредством целенаправленной политики развития рынка профессионального труда, расширения сфер приложения профессиональных качеств, переквалификации, переподготовки и др.

«Стратегический» кадровый потенциал формируется из тех граждан, которые проходят подготовку в учреждениях высшего, среднего, начального профессионального образования или повышают свою научную квалификацию в аспирантуре и докторантуре. Это предполагает прогнозирование востребованности специалистов с учетом потребностей региональных рынков труда в специалистах определенных профессий и квалификаций и связанных с ними программ подготовки; разработку профессиональных стандартов; совершенствование процесса направления на учебу и возврата специалистов в свой регион и пр.

В работе отмечено, что в условиях кризисного региона значение кадрового потенциала многократно возрастает, в связи с чем требуется особая стратегия формирования и улучшения его качества с учетом соответствующих положений теорий человеческого капитала и человеческого потенциала, на основе которых возможно комплексное исследование общегосударственных и региональных кадровых процессов.

Вторая глава – *«Формирование государственной кадровой политики в кризисном регионе»* – посвящена раскрытию концептуальных основ государственной кадровой политики в кризисном регионе; гарантиям государственной кадровой политики в кризисном регионе; опыту моделирования государственной кадровой политики в Чеченской Республике.

В первом параграфе – *«Концептуальные основы государственной кадровой политики в кризисном регионе»* – автор диссертации показал, что государственная кадровая политика в кризисном регионе, в силу ее относительно самостоятельного отношения к государственной кадровой политике в стране в целом, нуждается в отдельном концептуальном обосновании.

Диссертант определяет концепцию государственной кадровой политики в кризисном регионе как официально принятую, логически выстроенную систему идей, взглядов, принципов и приоритетов, отражающую основные положения политики в области формирования, развития и обеспечения востребованности кадрового потенциала кризисного региона.

Для исследования государственной кадровой политики в кризисном регионе автором применен системный подход, позволяющий выявить ее компоненты, их взаимосвязи, которые в условиях кризиса получают соответствующее ситуации преломление (содержательное, организационное, процессуальное, иное). В качестве элементов государственной кадровой политики в кризисном регионе рассмотрены цель, задачи, нормы, принципы, субъекты, объекты и гарантии.

Цель государственной кадровой политики, выражающаяся в наиболее полной реализации кадрового потенциала страны, в повышении его качества в интересах личности, общества и государства, опосредует цель государственной кадровой политики в кризисном регионе. Последнюю отличает

индивидуализированный характер, поскольку только посредством особых механизмов, соотнесенных с конкретными характеристиками кадрового потенциала кризисного региона, возможно вывести данный регион в фазу бескризисного развития. Достижение такой цели связано с решением ряда задач, среди которых создание соответствующего правового пространства; упорядочение системы сложившихся органов и организаций, а также учреждение и стимулирование деятельности иных необходимых структур.

Диссертант приводит аргументы в пользу отдельного режима управления кризисным регионом, действие которого сопровождается введением должности регионального кризисного управляющего кадровым потенциалом. Автор считает, что его назначение следует отнести к полномочиям Президента Российской Федерации, поскольку он, определяет основные направления внутренней политики России, в числе которых и политика в кадровой сфере. Согласно социологическим исследованиям, проведенным в 2005 году в Южном Федеральном округе, на процесс стабилизации социально-экономической и политической ситуации в данном округе наибольшее влияние может оказать Президент Российской Федерации. Так считают 78% респондентов из числа населения и 87% экспертов¹. Сделан вывод о том, что назначенный главой государства кризисный управляющий кадровым потенциалом региона сможет обеспечить единство проводимой политики в названной сфере.

На значительную роль именно федеральных структур указывают результаты социологического исследования. Кризисная ситуация, сложившаяся в различных сферах общественной жизни, связана с недостатками в региональном управлении и кадровой политике органов власти субъектов Российской Федерации. В этой связи встал вопрос: «Должен ли федеральный центр взять на себя задачу определения кадровой политики в таких регионах?». Результаты социологического исследования показывают, что действительно такая поддержка со стороны Центра регионам необходима. На необходимость полностью передать в ведение федерального Центра определение региональной кадровой политики указали 29,9% респондентов.

¹ АПСЮФО-05

тов и ещё 53,7% видят в этом частичную необходимость (затруднились ответить 16,4%)¹.

Диссертант исследует принципы как сущностные элементы государственной кадровой политики в кризисном регионе. Раскрыв содержание общих принципов, автор остановился на анализе принципов особых, которые определены как коррекционно-восстановительные. Их специфика выражается в том, что, во-первых, в нормальных условиях для них характерна латентность; во-вторых, они актуализируются тогда, когда проявляются негативные отклонения от условно нормального состояния региона; в-третьих, обнаружено их влияние на общие принципы, в результате чего те наполняются новым содержанием; в-четвертых, для них характерны ресурсный детерминизм, факторная корреляция и ситуационная адекватность. Автором обосновано, что коррекционно-восстановительные принципы государственной кадровой политики в кризисном регионе включают принципы целевых преференций, ресурсной гибкости, кадровой мобильности, индикативного мониторинга, инструментальной адаптивности, а также раскрыто содержание каждого из них.

Важнейшим компонентом государственной кадровой политики в кризисном регионе выступают субъекты. Автором осуществлена их систематизация в соответствии с местом и компетенцией в системе государственного управления по поводу разработки и осуществления кадровой политики, в кризисном регионе, показано их разнообразие. Систематизация множества субъектов проведена по ряду оснований. Выделены группы социальных и организационных субъектов государственной кадровой политики, каждая из которых имеет свои разновидности. Так, социальные субъекты государственной кадровой политики могут иметь индивидуальное и коллективное качество, а организационные – публичное и общественное.

Раскрывая группу организационных субъектов государственной кадровой политики в кризисном регионе, автор выделил их разновидности. К публичным субъектам отнесены соответствующие федеральные, регио-

¹ АПГС-03.

нальные и муниципальные органы и должностные лица, наделенные законодательством полномочиями и ответственностью в формировании и осуществлении государственной кадровой политики.

Диссертант обосновал, что локальными субъектами государственной кадровой политики в кризисном регионе выступают общественные объединения, которые имеют различные организационные формы, уровни деятельности, а также ориентированы на различные фокусные группы. Наибольшую легализацию и апробацию механизма влияния на формирование и реализацию государственной кадровой политики в кризисном регионе получили такие общественные объединения, как политические партии, имеющие представительство в законодательных органах, а также профессиональные союзы, что подтверждается социологическими исследованиями, проведенными в Южном Федеральном округе¹.

Компонентами государственной кадровой политики в кризисном регионе выступают ее объекты, которые представлены двумя принципиально различающимися по своей природе сегментами. Во-первых, это профессионально подготовленная часть трудовых ресурсов кризисного региона. Их совокупность дает количественную и качественную характеристику кадрового потенциала кризисного региона. Во-вторых, это спектр общественных отношений к формированию, развитию и обеспечению востребованности кадрового потенциала, присущих кризисному региону. Автором раскрыта специфика взаимовлияния названных сегментов объекта соответствующей кадровой политики.

Во втором параграфе – «Гарантии государственной кадровой политики в кризисном регионе» – рассмотрена возможность взаимной трансформации объекта и субъекта государственной кадровой политики в кризисном регионе, что обусловлено их социальной природой. В подтверждение этого приведены аргументы, вытекающие из положений нормативных правовых актов и региональной практики их реализации. Последняя, по мнению диссертанта, во многом связана с гарантиями государственной кадровой политики в кризисном регионе.

¹ АПСЮФО-05

В работе отмечено, что компонентом государственной кадровой политики традиционно рассматриваются механизмы ее реализации. Комплексное осмысление кадровых детерминант в материальном и процессуальном аспектах позволило автору диссертации отступить от такой традиции и предложить для кризисного региона введение гарантий, под которыми понимается совокупность условий, средств и факторов, обеспечивающих результативность и действенность государственной кадровой политики. Во-первых, гарантии государственной кадровой политики представляют собой комплексное явление, объединяющее не только средства осуществления такой политики (что свойственно механизмам), но и способы ее осуществления в реальных условиях региона. Во-вторых, гарантии охватывают как процессы ее формирования, так и реализацию государственной кадровой политики в кризисном регионе, в то время как механизмы связываются, как правило, только с ее осуществлением. В-третьих, гарантии государственной кадровой политики в кризисном регионе прежде всего ориентированы на человека – носителя определенных качеств и ядро кадрового потенциала кризисного региона, механизмы же в большей степени характеризуют потенциал субъекта такой политики.

Раскрытию роли гарантий в системе государственной кадровой политики в кризисном регионе способствует их классификация, которая автором осуществлена по ряду оснований («гарантии для...», «гарантии от...»).

Детализация различных компонентов государственной кадровой политики в кризисном регионе и их конкретизация с учетом реальных экономических, политических, социальных, экологических, культурных, иных показателей, свойственных данному кризисному региону, способствует формированию относительно самостоятельных кадровых конструкций и технологий. Их применение, по оценке автора, приносит положительные результаты только в конкретном регионе, поскольку «прописывается» ему на основе установленного научно обоснованного диагноза.

В работе отмечено, что практически каждый регион имеет собственные истоки и преобладающий тип конфликта, имманентного кризису, наиболее сложный из которых проявился в Чеченской Республике. Автор предпринял попытку системного осмысления современных проблем, оказывающих влия-

ние на реализацию кадрового потенциала кризисного региона, моделирования когерентных кризисному состоянию кадровой политики и менеджмента кадровых процессов в условиях кризиса в данном субъекте Федерации.

В третьем параграфе – «Кадровая политика в Чеченской Республике: опыт моделирования» – рассмотрены особенности кадровой политики, общий кадровый фон данного кризисного региона; предыстория современного состояния ее кадрового потенциала и тенденции развития; соотношение внутренних и внешних факторов, позитивно и негативно влияющих на формирование кадровой политики; политические, экономические, культурные предпочтения субъектов, регулирующих кадровые процессы.

Модель управления кадровыми процессами в Чеченской Республике построена автором на системной основе и включает научные принципы прогнозирования кадровых процессов (в том числе деструктивных); методы упреждающего решения кадровых проблем; механизмы блокирования факторов, деструктивно влияющих на кадровый потенциал региона; технологии конструктивного развития кадровых процессов и кадрового потенциала; способы урегулирования противоречий, проявляющихся в кадровой сфере региона; мероприятия по общему снижению напряженности в регионе, стабилизации и гармонизации общественных процессов; формирование кадровой культуры, адекватной современным задачам.

На основе анализа сложившейся в Чеченской Республике практики управления кадровыми процессами и отношениями с учетом реальной экономической, политической, демографической ситуации, состояния рынка труда и занятости и др., автором выявлен комплекс проблем, определяющих государственную кадровую политику в ней. В этой связи диссертантом обоснована необходимость создания кадрового паспорта республики, отражающего актуальное состояние кадрового ресурса, индекса человеческого потенциала, структуру кадрового потенциала; перспективы развития данных кадровых характеристик; ожидаемую динамику изменений на ближайшую, краткосрочную, среднесрочную, долгосрочную перспективу. Мониторинг кадровых процессов как имманентная составляющая управления ими позволяет уточнять эти показатели, информировать экономически активное, но не занятое население о предстоящих вакансиях. Одновременно на основе консолидированного кадрового паспорта Чеченской Рес-

публики возможна более эффективная координация кадровой деятельности управленческих структур, работодателей, образовательных учреждений.

В Чеченской Республике, население которой испытало тяжелые социально-психологические потрясения, связанные с затяжным вооруженным конфликтом, почувствовало жесткие девиации противоборствующих сторон, вкусило горькие плоды деструкций кадровой политики, приведших к утрате доверия к властным органам, внедрять идею повышения кадровой культуры чрезвычайно трудно. Однако делать это необходимо, так как невнимание к процессам в кадровой сфере в этом регионе лишь усугубит состояние кризиса и негативно скажется на ситуации в стране в целом.

В **Заключении** сделаны некоторые обобщения и подведены итоги исследования, аргументированы теоретические и практические выводы, сформулированы рекомендации, вытекающие из ее содержания, определены отдельные перспективы формирования и дальнейшего совершенствования государственной кадровой политики в таком кризисном регионе Российской Федерации, как Чеченская Республика.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

1. Оздарбиев Д.М. Особенности государственной кадровой политики в кризисном регионе развития Российской Федерации // Материалы второй научно- практической конференции «Проблемы внутренней безопасности России в XXI веке» / Науч. ред. А.А. Прохожева. – М.: ЗАО «ЭДАС – ПАК», 2003. – 0,7 п.л.
2. Оздарбиев Д.М. Особенности государственной кадровой политики в кризисном регионе. Сборник научных статей // Государственная служба: кадры, организация, управление / Под общ. ред. проф. А.И. Турчинова. – М.: РАГС, 2003. – 0,5 п.л.
3. Оздарбиев Д.М. Кадровая политика в кризисном регионе: специфика и факторы совершенствования // Российская наука управления и управленческие кадры: история и современность (Материалы пятой межвузовской научно-практической конференции). – М.: РАГС, 2005. – 0,7 п.л.

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31 32 33 34 35 36 37 38 39 40 41 42 43 44 45 46 47 48 49 50 51 52 53 54 55 56 57 58 59 60 61 62 63 64 65 66 67 68 69 70 71 72 73 74 75 76 77 78 79 80 81 82 83 84 85 86 87 88 89 90 91 92 93 94 95 96 97 98 99 100

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

ОЗДАРБИЕВА Джаддала Магомедовича

Тема диссертационного исследования:

«Государственная кадровая политика в кризисном регионе»

Научный руководитель:

ПАНИН Игорь Николаевич
кандидат философских наук, доцент

Изготовление оригинал-макета

ОЗДАРБИЕВ Джаддал Магомедович

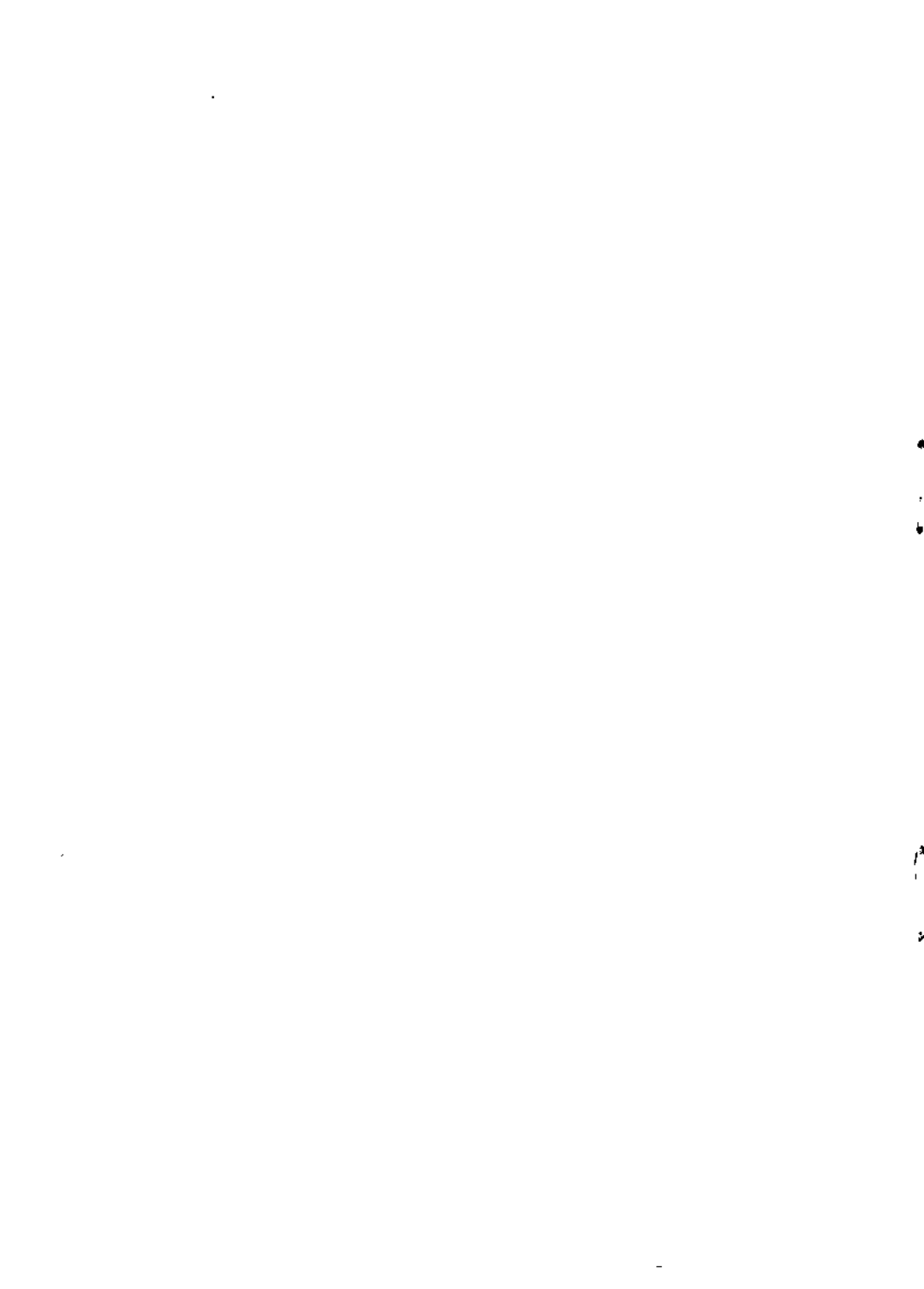
Подписано в печать 23.03.06, Тираж 80 экз.

Усл. 1,2 п.л.

Российская академия государственной службы
при Президенте Российской Федерации

Отпечатано ОПМТ РАГС. Заказ № 121.

119606, г. Москва, пр. Вернадского, 84.





2006A
7698

■ - 7698