

На правах рукописи

**ЧУМАК Людмила Дмитриевна**

**ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ  
СЛУЖБЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
(социологический анализ)**

Специальность 22 00 04 – социальная структура,  
социальные институты и процессы

**АВТОРЕФЕРАТ**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата социологических наук



Москва – 2007



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

Научный руководитель – доктор исторических наук, профессор  
**НЕЧИПОРЕНКО Виктор Степанович**

Официальные оппоненты – доктор социологических наук, профессор  
**ПАТРУШЕВ Владимир Иванович**  
– кандидат социологических наук  
**ЛОКОНОВА Юлия Михайловна**

Ведущая организация – **Московский государственный гуманитарный университет им. М.А. Шолохова, кафедра социологии и политологии.**

Защита состоится «26» июля 2007 года в 14<sup>00</sup> час на заседании диссертационного совета Д 502 006 19 в Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации по адресу 119606 г Москва, пр Вернадского, д 84, корп 1, ауд 3372

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

Автореферат разослан «5» июля 2007года

Ученый секретарь  
диссертационного совета

*Панин И.Н.*

**Панин И.Н.**

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** В условиях становления и развития российской государственности и формирования гражданского общества становится все более актуальной потребность в создании эффективной и действенной системы управления общественными процессами в стране. Это является основной целью административной реформы, одной из задач которой стало проведение коренных преобразований в системе местного самоуправления. Концепция административной реформы исходит из того, что общество и государство призваны решать задачи обеспечения интересов и потребностей граждан, опираясь в том числе и на возможности местного самоуправления, являющегося непосредственной формой народовластия.

В системе местного самоуправления муниципальная служба выступает организационным механизмом осуществления социально-экономических преобразований на местном уровне, где происходят практически все процессы жизнедеятельности человека, удовлетворяются его основные жизненно важные интересы. В этом отношении муниципальная служба является связующим звеном между государством и гражданским обществом. Это определяет ее институциональные особенности и основное предназначение – обеспечение реализации целей и функций государства по всем вопросам социального и экономического управления на местном уровне.

В последние годы значительно изменились место и роль муниципальной службы в системе управления общественными процессами. Муниципальная служба стала самостоятельным институтом в системе социального управления, сохранив при этом свои специфические отли-

чия в осуществляемой ею на местном уровне управленческой деятельности

В то же время процесс становления и развития социального института муниципальной службы не завершен. Вносятся значительные изменения в законодательство о местном самоуправлении и муниципальной службе, что свидетельствует об активном процессе их институционализации, возникновении новых ценностей, норм, традиций, отходе от ряда действовавших ранее норм. Исследование институционализации муниципальной службы как социального процесса в связи с этим представляет значительный интерес для социологической науки, а также государственных и муниципальных органов.

#### **Степень научной разработанности темы.**

Проблемы местного самоуправления, в контексте взаимодействия государства и гражданского общества, были раскрыты в работах классиков философской и социологической мысли, современных российских и зарубежных ученых. С начала XX в. активно изучается проблематика становления, организации и развития муниципальной службы как особого рода института управления, социального института, основанного на процессах самоорганизации в обществе.

Методологические основы изучения местного самоуправления и, следовательно, муниципальной службы, с точки зрения теоретико-философского подхода нашли отражение в работах А.А. Богданова, М. Вебера, А. Грамши, К. Маркса, В. Парето, П.А. Сорокина, Л. Фейербаха и др.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> См. Богданов А.А. Тектология. Всеобщая организационная наука. – М., 1989; Вебер М. Избранные произведения. – М., 1990; Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 34; Сорокин П.А. Человек. Цивилизация. Общество. – М., 1992; Фейербах Л. Избр. философ. произв. Т. 1. – М., 1955 и др.

Среди современных отечественных авторов вопросы местного самоуправления разрабатываются в трудах А Н Аверина, Г В Барабашева, В И Васильева, А Г Воронина, А Г Гладышева, Н А Емельянова, В Н Иванова, Л А Калининченко, Н И Лапина, В С Нечипоренко, В И Патрушева, В Б Слатинова, А А Уварова и др В их исследованиях нашли отражение политические, правовые, организационные, экономические, социальные, кадровые и другие проблемы местного самоуправления и муниципальной службы, различные их модели в России и за рубежом<sup>1</sup>

В последние годы был издан ряд научных трудов по муниципальному праву, изучение которых стало весьма важным в разработке проблемы функционирования и развития современной муниципальной службы Среди них работы О Е Кутафина, П П Макагонова, Е А Незнамовой, К Б Норкина, В И Фадеева<sup>2</sup>

В научных трудах Ю С Васютинна, В А Гневко, К Н Знаменской, А К Конькова, Б Т Пономаренко, Л В Прибытковой, В К Рохчина и др

---

<sup>1</sup> См Аверин А Н Муниципальная социальная политика и подготовка муниципальных служащих – М, 2004, Барабашев Г В Местное самоуправление – М, 1996, Воронин А Г Муниципальное хозяйство и управление – М, 2002, Гладышев А Г Развитие местного сообщества теория, методология, практика – М, 1999, Емельянов Н А Местное самоуправление Проблемы Поиски Решения – М, 2002, Калининченко Л А Муниципальное управление организационные основы – М, 2001, Лапин В А Природа муниципальной власти и местного самоуправления в России // Личность, культура, общество – М, 2000, Местное самоуправление в России Сборник статей / Под ред В В Зотова – М, 2003, Нечипоренко В С Муниципальное управление правовые основы муниципальной службы – М, 2001, Слатинов В Б Реформирование системы государственного и муниципального управления в Российской Федерации – Курск, 2006, Уваров А А Местное самоуправление в России – М, 2006 и др

<sup>2</sup> См Кутафин О Е, Фадеев В И Муниципальное право Российской Федерации Учебник Изд 2-е – М, 2000, Макагонов П П, Норкин К Б Социальные изобретения в региональном и муниципальном управлении – М, 2000, Незнамова Е А Муниципальное право и эффективность реформирования муниципальной власти Российской Федерации – М, 2006

раскрыты проблемы профессионального развития и совершенствования деятельности муниципальных служащих<sup>1</sup>

Место и роль различных институтов управления в российском обществе, в том числе и таких, как государственная и муниципальная служба, их положение в качестве связующего звена между государством и гражданским обществом рассматриваются в работах С А Анисимова, В Д Граждана, Л А Василенко, В С Карпичева, К О Магомедова, Г И Осадчей, И П Панина, В Л Романова, В М Соколова, А И Турчинова, А А Хохлова и др<sup>2</sup>

Однако, несмотря на наличие значительного числа работ по различным аспектам муниципальной службы Российской Федерации, проблемы ее становления и развития в современных российских условиях не получили должной социологической разработки. Это обстоятельство определяет потребность дальнейшего изучения процесса институционализации муниципальной службы

---

<sup>1</sup> См. Васильев Ю С. Профессиональное образование кадров государственной службы и местного самоуправления – Орел, 1998; Гневко В А, Знаменская К Н, Роханин В К. Организационные и экономические основы функционирования образовательного учреждения повышения квалификации муниципальных служащих – СПб, 1996; Муниципальное управление. Профессиональное развитие персонала / А К Копылов, Л В Прибыткова, В С Нечипоренко, Б Т Пономаренко и др. – М, 2001; Гладышев Ф Г, Ивалов В Н, Патрушев В И и др. Муниципальная наука: теория, методология, практика – М. Муниципальный мир, 2003

<sup>2</sup> См. Анисимов С А. Психология и педагогика профессиональной деятельности кадров государственной службы – М, 2002; Василенко Л А. Взаимодействие органов государственного и муниципального управления с некоммерческими общественными организациями – Самара, 2002; Гражданин В Д. Государственная гражданская служба – М, 2005; Карпичев В С. Организация и самоорганизация социальных систем – М, 2001; Магомедов К О, Турчинов А И. Государственная служба и кадровая политика – М, 2007; Осадчая Г И. Социология социальной сферы – М, 2003; Романов В Л. Социальная самоорганизация и государственность – М, 2003; Соколов В М и др. Социологические исследования в системе государственной службы – М, Орел, 2002; Хохлов А А. Кадровые процессы в системе государственной власти – М, 2000

**Объект исследования** – муниципальная служба в Российской Федерации

**Предмет исследования** – институционализация муниципальной службы в Российской Федерации

**Цель исследования** – выявить основные черты процесса институционализации муниципальной службы в Российской Федерации на современном этапе

**Задачи исследования**

- раскрыть муниципальную службу как социальный институт,
- исследовать институционализацию муниципальной службы как социальный процесс,
- выявить особенности социологического изучения институционализации муниципальной службы,
- проанализировать место и роль процесса повышения ответственности муниципальных служащих в процессе институционализации муниципальной службы,
- изучить развитие кадрового потенциала муниципальной службы как процесс ее институционализации,
- рассмотреть взаимодействие гражданского общества (на примере предпринимательства) и муниципальной службы как фактор ее институционализации

**Теоретико-методологическую основу** исследования составили идеи исследователей социальных институтов – Г. Спенсера, Ю. Левады, Г. В. Осипова, С. С. Фролова, социальных процессов – Т. Веблена, А. Кравченко, А. С. Гладышева, методологических основ изучения местного самоуправления – А. А. Богданова, М. Вебера, П. А. Сорокина и др.

В работе использованы диалектический, социологический, системный, конкретно-исторический, структурно-функциональный и другие методы исследования. В диссертации использовались также сравнительно-исторические и статистические методы анализа.

В качестве **источниковой** базы диссертационной работы использованы Конституция и федеральные законы Российской Федерации, указы Президента Российской Федерации, нормативные и правовые акты федеральных и региональных органов власти и другие документы, регламентирующие деятельность органов местного самоуправления, а также Европейская хартия о местном самоуправлении.

Важными источниками при разработке темы диссертационного исследования стали опубликованные с начала 90-х гг. сборники нормативных документов о муниципальной службе, статистические данные о составе государственных и муниципальных служащих Российской Федерации, материалы научно-практических конференций, а также научные труды и публикации в периодических изданиях по проблемам становления, функционирования и развития муниципальной службы.

Эмпирическая база диссертационной работы основывается на материалах социологических исследований, проведенных кафедрой государственной службы и кадровой политики РАГС при Президенте РФ с личным участием автора.

- социологическое исследование «Работа органов местной власти в оценках населения и экспертов» (октябрь 2004 г.), опрошен 1 121 респондент из числа населения в 19 субъектах Российской Федерации и 228 экспертов из состава муниципальных служащих, руководи-



тель исследования – д с н , проф Магомедов К О Индекс в диссертации РОМВ-2004,

- социологическое исследование «Мнение муниципальных служащих и населения о взаимодействии территориальных органов власти и местного самоуправления» (февраль–март 2005 г), опрошено 1 310 москвичей и 260 экспертов, руководитель исследования – д ф н , проф Соколов В М Индекс МСНВ-05,

- социологическое исследование «Актуальные проблемы государственной гражданской службы в оценках экспертов и государственных служащих» (март 2006 г ), опрошено 1 102 респондента из числа государственных гражданских служащих и 120 экспертов, руководитель исследования – д с н , проф Магомедов К О Индекс АПГСС-2006

Наряду с этим, автором были использованы материалы других социологических исследований, проведенных за последние годы российскими социологами

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

- Выявлены особенности муниципальной службы, как социального института выполнение миссии содействия решению задач местного значения, обособление ряда социальных норм рамками муниципального образования, приоритет самоуправления, как ценности института муниципальной службы, формирование социальных статусов и ролей муниципальных служащих, как отражение самостоятельности муниципальных образований, закрепление принципов муниципальной службы, как механизма связи местного самоуправления и гражданского общества

- Институционализация муниципальной службы раскрыта как постоянный процесс, отражающий этапы становления и развития этого социального института. При этом упорядочение социальных норм происходит в двух направлениях: придание нормам, структурным элементам социального статуса муниципального служащего, разработанным на уровне субъектов Федерации, общественного значения в целом по стране, исключение из числа обязательных к исполнению ряда норм, утративших свое значение или не вписывающихся в принятую законодателем в России трудовую модель муниципальной службы.

- Выявлены особенности социологического исследования институционализации муниципальной службы, связанные с необходимостью изучения развития прежде всего следующих социальных явлений: участие муниципальных служащих в решении вопросов местного значения, доверие населения к муниципальной службе, компетентность и профессионализм муниципальных служащих, уровень их нравственности, выполняемые социальные статусы и роли, ценности и нормы муниципальной службы, функции муниципальной службы, как социального института.

- Определены место и роль ответственности муниципальных служащих в процессе институционализации муниципальной службы: регулятор норм деятельности и поведения муниципальных служащих, инструмент обновления ценностей муниципальной службы, механизм укрепления социальных норм связи муниципальных служащих с населением. Социальная ответственность муниципальных служащих раскрыта как форма взаимодействия между муниципальной службой и местным

сообществом по поводу более полного удовлетворения его социальных потребностей

- Развитие кадрового потенциала муниципальной службы представлено как процесс ее институционализации – приведение требований к муниципальным служащим в соответствие с изменением социальных норм жизнедеятельности муниципального сообщества, усложнение знаний, умений и навыков муниципальных служащих и рост соответствующих требований к ним, повышение уровня критериев оценки нравственных качеств муниципальных служащих со стороны муниципальных сообществ

- Взаимодействие муниципальной службы с другими институтами гражданского общества, прежде всего предпринимательством, как одной из экономических основ местного самоуправления, раскрыто как фактор институционализации муниципальной службы. Результаты этого взаимодействия учитываются в нормах, касающихся следующих проблем: улучшение благосостояния населения, обеспечение его безопасности, развитие активности муниципальных служащих, обмен кадровыми ресурсами, создание новых рабочих мест и др.

**Практическое значение проведенного исследования** определяется возможностью применения полученных выводов и результатов в конкретной работе органов государственной и местной власти Российской Федерации в целях повышения эффективности функционирования и развития муниципальной службы. Полученные в ходе диссертационного исследования теоретические и практические результаты могут быть использованы в научно-методической и учебной работе по подготовке,

переподготовке и повышению квалификации государственных и муниципальных служащих

**Апробация работы** Основные положения и выводы диссертационного исследования обсуждались на методологических семинарах и заседаниях кафедры государственной службы и кадровой политики РАГС при Президенте Российской Федерации. Отдельные теоретические положения прошли апробацию в выступлениях и научных сообщениях автора на следующих научных конференциях

- IV Межвузовской конференции молодых ученых «Научное наследие В.Г. Афанасьева и современные проблемы модернизации государственного управления» 23 марта 2004 г., РАГС, г. Москва,
- V Межвузовской научно-практической конференции молодых ученых «Российская наука и управленческие кадры: история и современность» 17 марта 2005 г., РАГС, г. Москва,
- VI Межвузовской конференции молодых ученых «Советский период развития социологии и современность» 28 марта 2006 г., РАГС, г. Москва,
- Международной научно-практической конференции «Инноватика государственного управления» 23–24 ноября 2006 г., РАГС, г. Москва

#### **Структура диссертации.**

Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, списка использованных источников и литературы

## II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во Введении обоснована актуальность выбранной темы, анализируется степень ее научной разработанности, определяются объект, предмет, цель и задачи исследования, теоретико-методологические основания и научная новизна, излагаются сведения, характеризующие теоретическое и прикладное значение результатов работы

Первая глава – «**Теоретико-методологические основы исследования муниципальной службы**» – посвящена исследованию муниципальной службы как социального института, процесса ее институционализации, особенностей социологического подхода к анализу становления и развития данного института

В первом параграфе – «**Муниципальная служба как социальный институт**» – анализируются основные институциональные черты и особенности муниципальной службы

В диссертации раскрыта миссия муниципальной службы как социального института. Муниципальная служба удовлетворяет потребности населения в самоуправлении и самоорганизации, квалифицированном решении задач местного значения. В связи с этим муниципальная служба содействует реализации возможностей населения участвовать в осуществлении местного самоуправления с помощью выборов органов власти и управления, референдумов, сходов и собраний, конференций и т.д.

В диссертации раскрывается такая особенность муниципальной службы, как обособление ряда социальных норм рамками муниципального образования. Система местного самоуправления обладает организационной особенностью, связанной с многообразием местных традиций, обычаев, различиями в уровне социально-экономического развития

Эти особенности учитываются в законодательстве субъектов Федерации о муниципальной службе и в уставах муниципальных образований

В работе подчеркивается значение самоуправления как ведущей ценности муниципальной службы. Эта служба не столько сама участвует в управлении местными делами, сколько помогает населению реализовывать свои права на управление в рамках муниципального образования. Решение вопросов местного значения муниципальной службой корректируется с учетом этих прав населения. Это отражается в работе с информацией, подборе субъектов принятия решений, контроле их исполнения, планировании, координации действий в рамках муниципального образования.

В диссертации подчеркивается, что отражением самостоятельности муниципальных образований является формирование системы социальных статусов и ролей муниципальных служащих как важного признака социального института. Это определяет своеобразие обязанностей, прав и ответственности муниципальных служащих, предоставляемым им гарантий.

В работе раскрыта важнейшая роль принципов муниципальной службы как механизма связи местного самоуправления и гражданского общества. При этом выделяются принципы приоритета прав и свобод человека и гражданина, равного доступа граждан к муниципальной службе, взаимодействия с общественными объединениями и гражданами, самоорганизации и др.

Во втором параграфе – **«Институционализация муниципальной службы как социальный процесс»** – раскрываются этапы становления

и развития муниципальной службы, направленность этих процессов, изменение ценностей и норм данного социального института

Становление и развитие муниципальной службы, как социального института находит отражение в процессе ее институционализации. Актуальность изучения этой проблемы усиливается в связи с принятием в марте 2007 г. Нового Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации». Он вступает в силу с 1 июня 2007 г. и, соответственно, утрачивает юридическую силу прежнее законодательство об этой службе, в частности, закон, принятый в 1998 г.

Эти два закона характеризуют основные этапы институционализации муниципальной службы как социального процесса. Закон 1998 г. регулировал процесс становления муниципальной службы как социального института, Закон 2007 г. – характеризует этап ее развития.

В связи с этим автор рассматривает институционализацию муниципальной службы как социальный процесс формирования определенного набора формальных и неформальных целей, ценностей, норм, традиций, принципов функционирования и т.д. При этом под формированием понимается придание муниципальной службе планируемой формы, законченности, становлением – возникновение этих форм и соответствующих им ценностей, норм, под развитием – переход от старого качества к новому, от простых форм – к более сложным.

В диссертации проведен сравнительный анализ федеральных законов о муниципальной службе, принятых в 1998 и 2007 гг. Выявлено, что произошли существенные изменения в трактовке ценностей и норм, определяемых законодателем. Изменения касаются следующих направлений: по новому сформулировано понятие должности муниципальной

службы (изъятие положения о полномочиях служащих по решению вопросов местного значения), раскрыты права, обязанности, гарантии и запреты для муниципальных служащих (в новом законе дан их полный перечень), более широко представлена ответственность муниципальных служащих (четко очерчены дисциплинарные взыскания и их виды), усилены положения о кадровой работе в муниципальных образованиях, включено три новых принципа муниципальной службы и изъяты два ранее узаконенных, введены нормы, характеризующие сходство государственной и муниципальной служб, шире представлены нормы, касающиеся поступления на муниципальную службу, ее прохождения и прекращения

Вместе с тем процесс развития муниципальной службы сопровождался исчезновением ряда норм, которые либо себя не оправдали, либо не вписывались в трудовую модель этой службы, принятую законодателем

Таким образом, современный этап развития муниципальной службы является противоречивым. Наряду с положительными тенденциями в развитии муниципальной службы как социального института, наблюдается и отступление от ряда норм, побуждавших муниципальных служащих быть ближе к населению

В третьем параграфе – «Особенности социологического изучения институционализации муниципальной службы» – раскрываются результаты исследования основных параметров функционирования и развития муниципальной службы в современных российских условиях

Автором обоснована необходимость социологического изучения развития прежде всего тех явлений, которые характеризуют специфику



муниципальной службы как социального института. В связи с этим выявлены следующие проблемы: оценка эффективности решения муниципальными служащими вопросов местного значения, получение репрезентативных данных о степени доверия населения к институту муниципальной службы, характеристика знаний, умений, навыков и способностей муниципальных служащих к осуществлению функций муниципального управления, соблюдение муниципальными служащими норм общественной морали, а также предусмотренных законодательством правил поведения, ограничений и запретов, реализация муниципальными служащими предписанных статусов и ролей и т.д.

Управление процессами развития муниципальной службы в Российской Федерации требует достаточно полного информационно-аналитического обеспечения, достоверной информации о ее состоянии, действии различных субъективных и объективных факторов, тенденциях и т.п. Социологические методы позволяют определить и оценить характер, направленность и социальные результаты происходящих в системе муниципальной службы изменений. Данные социологических исследований, полученные автором, дают основание утверждать, что в современной России наблюдается множество проблем, касающихся функционирования муниципальной службы. Среди них выделяются вопросы доверия населения к местным органам власти и муниципальным служащим, кадрового обеспечения муниципальной службы, профессионализма и социальной ответственности муниципальных служащих, их морально-этических качеств, негативных проявлений (коррупция, взяточничество) в их среде и др. Это позволяет оценить общее состояние муниципальной службы в Российской Федерации, как далекое от опти-

мального уровня. Применение социологических методов может стать основой информационно-аналитического обеспечения процессов совершенствования муниципальной службы.

В диссертационной работе приведены данные социологического исследования, согласно которым больше половины экспертов из числа муниципальных служащих (60,1%) отметили произошедшее улучшение в работе местных органов власти. Это мнение экспертов только на 1/2 совпадает с общим мнением участников массового опроса среди населения. Умеренных «скептиков», которые не видят никаких изменений, среди всех категорий участников исследования достаточно много – более 1/4 в каждой группе. Менее всего склонны видеть ухудшение работы местных властей муниципальные служащие (в совокупности 11,4%), а среди населения такого мнения придерживаются 17,7% респондентов<sup>1</sup>. Это свидетельствует о наличии некоторой положительной тенденции в организации и результатах работы местных органов власти, а также о том, что определенный позитивный опыт уже имеется, и он получил достаточно заметную оценку.

В тоже время, результаты исследования свидетельствуют о том, что авторитет местных органов власти и степень доверия к ним населения остаются еще невысокими.

Муниципальные служащие в основной массе (63,9%) отмечают среднюю степень доверия к ним населения, что можно считать результатом самокритичного анализа своего положения, но при этом уровень низких оценок у них в два раза меньше. Это можно характеризовать как сохраняющийся отрыв внешних оценок и самооценок эффективности

---

<sup>1</sup> Индекс РОМВ-2004

деятельности органов местного самоуправления, который влияет на характер взаимодействий муниципальных органов власти с различными категориями населения

Во второй главе – «**Основные направления институционализации муниципальной службы в условиях реформы местного самоуправления в Российской Федерации**» – рассматриваются основные на данном этапе процессы институционализации – повышение ответственности муниципальных служащих, укрепление их потенциала, развитие взаимодействия муниципальной службы с институтами гражданского общества

В первом параграфе – «**Место и роль повышения ответственности муниципальных служащих в процессе институционализации муниципальной службы**» – рассматриваются изменения норм и ценностей муниципальной службы, характеризующих повышение требовательности к ее кадрам

Социальная ответственность муниципального служащего определяется его профессиональным положением и социальной ролью в обеспечении жизнедеятельности местного сообщества

Под социальной ответственностью муниципальных служащих автор понимает форму объективной взаимозависимости между служащими в достижении целей и удовлетворении социальных потребностей и интересов местного сообщества. При этом муниципальный служащий, как должностное лицо, призван проявлять способность отвечать перед социальной общностью и отдельными гражданами за результаты своей деятельности

В диссертации показано, что социальная ответственность муниципального служащего определяется его профессиональным положением и социальной ролью в обеспечении жизнедеятельности местного сообщества. Социальная ответственность является необходимым компонентом социального института муниципальной службы и оказывает регулирующее воздействие на поведение муниципальных служащих в соответствии с целями и интересами местного самоуправления. Рост ответственности муниципального служащего влечет изменение его обязанностей по выполнению служебного долга, как важной характеристики процесса институционализации муниципальной службы.

В работе выявлены причины низкой социальной ответственности муниципальных служащих: ориентация муниципальных служащих на реализацию личных, корыстных интересов (так считают 43,6% участников массового опроса и 25,4% экспертов), отсутствие должного контроля со стороны населения (31,3% участников массового опроса и 28,9% экспертов), плохая организация работы местных органов власти (30,9% участников массового опроса и 25,0% экспертов)<sup>1</sup>

Во втором параграфе – «Развитие кадрового потенциала муниципальной службы как процесс ее институционализации» – раскрывается содержание процессов повышения уровня профессионализма муниципальных служащих на основе новых норм и ценностей муниципальной службы.

Специфика и особенность проводимой кадровой политики на уровне местного самоуправления заключается в том, что она носит бо-

---

<sup>1</sup> Индекс РОМВ-2004

лее зримый и конкретный характер, учитывающий местные условия и их своеобразие

В диссертации проанализированы требования к качеству персонала муниципальной службы, которые определяются профессионально-квалификационными нормами и предусматривают необходимый опыт работы, уровень образования для служащих, замещающих различные должности, а также другие характеристики, которыми должен обладать муниципальный служащий – коммуникабельность, способность к профессиональному развитию, психологическая и моральная устойчивость и т.п. Это важные показатели процесса институционализации муниципальной службы

В работе раскрывается необходимость воспроизводства этих профессиональных и социальных качеств в общем массиве кадрового потенциала местного сообщества и в самой системе муниципальной службы. Поэтому важно иметь эффективную систему переподготовки кадров местных органов власти

Общая потребность в высококвалифицированных кадрах для обеспечения эффективного функционирования муниципальной службы в Российской Федерации может быть оценена на основании анализа данных официальной государственной статистики. Например, общая численность занятых на постоянной основе в органах местного самоуправления в 2004 г. составила 470 тыс. чел. Около 75,5% состава муниципальных служащих – женщины. Средний возраст муниципальных служащих составляет 43 года. В органах местного самоуправления должности муниципальной службы занимают 94,5% служащих, остальные составляют кадры на выборных муниципальных должностях

(5,5%)<sup>1</sup> Эти данные свидетельствуют о том, что институционализация муниципальной службы сдерживается недостаточностью работы с ее кадровым потенциалом

В третьем параграфе – **«Взаимодействие институтов гражданского общества (на примере предпринимательства) и муниципальной службы как фактор ее институционализации»** – проводится анализ влияния результатов их взаимодействия на процесс институционализации муниципальной службы

В работе отмечается, что одной из значимых проблем устойчивого развития института муниципальной службы в Российской Федерации является обеспечение нормального функционирования местного самоуправления и всех систем жизнеобеспечения муниципального образования. Ее решение предполагает взаимодействие института муниципальной службы с другими институтами гражданского общества, прежде всего теми, которые непосредственно участвуют в процессах социально-экономического развития местных сообществ, таких как предпринимательство

Упорядочение процессов взаимодействия местной власти и предпринимательства основывается на согласовании приоритетов и ценностей государства и гражданского общества, что предполагает общегосударственную правовую поддержку и необходимый уровень самостоятельности местного самоуправления в решении хозяйственных вопросов, налоговой политики, распоряжения муниципальной собственностью и т п

---

<sup>1</sup> См. Россия в цифрах 2005 Крат стат сб / Росстат –М, 2005 С 46–49

В основе взаимодействия местного самоуправления и предпринимательства находится повышение благосостояния населения, уровня его защищенности от различного рода угроз, стимулирование активности

Диссертант приходит к выводу, что основы взаимодействия предпринимательства и местной власти определяются интересами населения. Как следует из данных проведенного социологического исследования, в наибольшей степени население считает важным для такого взаимодействия направлением создания рабочих мест. Это в полной мере поддерживают муниципальные служащие. Но предприниматели в большей степени ориентированы на решение общих экономических проблем собственной деятельности.

По данным исследования, только четверть респондентов от общего количества участников массового опроса населения относятся к переходу предпринимателей в местные органы власти в той или иной мере положительно. Примерно по 1/3 из них высказали нейтральное или отрицательное мнение<sup>1</sup>.

Гражданское общество в России не выработало собственных социальных стимулов активизации профессиональных ресурсов, оно в значительной степени разрознено частными интересами, испытывает недостаток сплоченности и организованности, институциональной завершенности.

В диссертации отмечено, что участие всех заинтересованных сторон (населения, предпринимателей и муниципальных служащих) в процессах самоорганизации гражданского общества будет способствовать дальнейшей институционализации муниципальной службы.

---

<sup>1</sup> Индекс РОМВ-2004

В **Заключении** диссертационной работы подводятся основные его итоги и сформулированы наиболее значимые выводы, а также предложения по ускорению процесса институционализации муниципальной службы

**Основные положения диссертационного исследования** отражены в следующих публикациях автора

1 Чумак Л Д Муниципальная служба как социальный институт // Актуальные проблемы экономической социологии Сб науч статей – М Изд-во «МГУ», 2005 – 0,5 п л

2 Чумак Л Д Социальный характер муниципальной службы // Актуальные проблемы государственной и муниципальной службы Сб науч статей – М Изд-во «Макс», 2006 – 0,4 п л

3 Чумак Л Д Государственная политика Российской Федерации в сфере местного самоуправления // Актуальные проблемы государственной и муниципальной службы Сб науч статей – М Изд-во «Макс», 2006 – 0,5 п л (в соавторстве)

4 Чумак Л Д Взаимодействие муниципальной службы и предпринимательства как инновационный фактор в системе местного самоуправления // Материалы Международной научно-практической конференции – М Изд-во «Перспектив», 2006 – 0,5 п л (в соавторстве)

5 Чумак Л Д Советская модель местного самоуправления // Советский период развития социологии и современность – М , 2006 – 0,7 п л

6 Чумак Л Д К вопросу кадрового обмена в сфере взаимодействия местных органов власти и предпринимательства // Государственная служба № 2 – М , 2007 – 0,4 п л



Автореферат

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата социологических наук

ЧУМАК Людмилы Дмитриевны

Тема диссертационного исследования

«Институционализация муниципальной службы  
в Российской Федерации»  
(социологический анализ)

Научный руководитель

НЕЧИПОРЕНКО Виктор Степанович,  
доктор исторических наук, профессор

Изготовление оригинал-макета

ЧУМАК Людмилы Дмитриевны

Подписано в печать 22 05 Тираж 80 экз

Усл п л 1,5

Российская академия государственной службы  
при Президенте Российской Федерации

Отпечатано ОПМТ РАГС Заказ № 310

119606 Москва, пр-т Вернадского, 84