

На правах рукописи

МАКАГОНОВА Наталья Михайловна

**УПРАВЛЕНИЕ КАДРОВЫМИ ПРОЦЕССАМИ
В МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ**

Специальность – 22 00 08 – социология управления

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



Н. Макагу

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
Пономаренко Борис Тимофеевич
- Официальные оппоненты:** – доктор социологических наук, профессор
Патрушев Владимир Иванович
– кандидат социологических наук
Коньков Анатолий Михайлович

Ведущая организация – Московский государственный гуманитарный университет им М А Шолохова

Защита состоится «__» ноября 2007 года в __ час на заседании диссертационного совета Д-502 006.19 в Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации по адресу 119606, Москва, пр. Вернадского, д 84, корп 1, ауд ____

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

Автореферат разослан «__» октября 2007 года

Ученый секретарь
диссертационного совета



Павин И.Н.

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В условиях реформирования местного самоуправления требуется значительное улучшение кадрового обеспечения муниципальной службы, современная практика функционирования которой свидетельствует о сложных процессах и тенденциях. Сложившиеся механизмы управления кадровыми процессами в муниципальной службе сдерживают решение задач социально-экономического развития местного сообщества.

Повышение эффективности муниципальной службы в ходе перераспределения властных полномочий связано с необходимостью совершенствования регулирующего воздействия на развитие кадровых процессов и отношений в органах муниципальной власти. В связи с реформированием муниципальной службы возникла необходимость социологической оценки состояния кадрового потенциала органов местного самоуправления, обоснования механизмов регулирования кадровых процессов, разработки организационно-нормативных моделей управления ими.

Актуальность данного исследования обусловлена также задачами структурной реорганизации администраций муниципальных образований и иных органов местного самоуправления в интересах повышения эффективности управленческой деятельности, изменениями в характере и содержании управления кадровыми процессами, необходимостью теоретического осмысления данных процессов в муниципальной службе в связи с ее реформированием.

Степень научной разработанности проблемы исследования.

Проблемы местного самоуправления предметно и глубоко изучаются в России с конца 70-х гг. XX в. представителями различных отраслей научного знания. Однако исследования кадровых аспектов муниципальной проблематики носят разрозненный характер. Отсутствует комплексный анализ и целостная концепция кадровой политики в политике в муниципальной службе. Слабо разработаны фундаментальные и практические основы управления кадровыми процессами в муниципальной службе и ее кадрового обеспечения. Редко встречаются социологические исследования исторических, социокультурных и организационных аспектов формирования и управления муниципальной службой.

Из широкого диапазона научных работ, проанализированных в ходе выполнения диссертационного исследования, автором выделены и учте-

4

ны концептуальные подходы и выводы ученых, которые внесли наибольший вклад в разработку актуальных проблем местного самоуправления, формирование муниципальной кадровой политики, технологизацию управления кадровыми процессами и отношениями на местном уровне

Так, к работам, посвященным развитию самоуправления в монархический период истории России, познанию его сущности, историческому развитию, структуре местного управления, а также теоретическому обоснованию проведения земской и городской реформы, подконтрольности органов местного самоуправления, соперничества органов бюрократии и органов самоуправления отнесены научные труды В П Безобразова, И П Белоконого, А И Васильчикова, Л А Велихова, Б Б Веселовского, С Ю Витте, М Ф Владимирского-Буданова, А Д Градовского, А А Кизеветтера, Н М Коркунова, Н И Лазаревского, М И Свешникова, Б Н Чичерина¹

Немаловажное значение для разрешения проблем правового обеспечения местного самоуправления в современной России, в том числе и муниципальной службы, имеют научные труды В И Авсеенко, В А Баранчикова, Н С Бондаря, С Н Бочарова, В И Васильева, А М Володина, О Е Кутафина, А А Немчинова, В С Нецилоренко, Н В Постового, В И Фадеева, С Ю Фабричного, К Ф Шеремета, Е С Шугриной и др.²

¹ Безобразов В П Государство и общество Управление, самоуправление и судебная власть – СПб, 1882, Васильчиков А А О самоуправлении Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений – СПб Тип В В Праг, 1872, Велихов Л А Основы городского хозяйства Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства В 2 ч – М, Л, 1928, Веселовский Б Б История земства за 40 лет Т 1–16 – СПб Изд Попова, 1901–1911, Витте С Ю Самодержавие и земство – СПб, 1901, Владимирский-Буданов М Ф Обзор истории русского права – СПб, 1907, Градовский А Д История местного самоуправления в России – СПб Тип М М Стасюлевича, Система местного управления на западе Европы и в России // Сб государственных знаний Т 5, 6 – СПб, 1878, Кизеветтер А А Местное самоуправление в России IX–XIX ст исторический очерк – Пг, 1917, Коркунов Н М Русское государственное право – СПб, 1909 Т 2, Лазаревский Н И Самоуправление // Мелкая земская единица Вып I – СПб, Лекции по русскому государственному праву – СПб, 1910 Т II Ч 1, Свешников М И Основы и пределы самоуправления Опыт критического анализа основных вопросов местного самоуправления в законодательстве важнейших европейских государств – СПб, 1892, Чичерин Б Н О народном представительстве – М, 1899

² Бондарь Н С, Авсеенко В И, Бочаров С Н и др Муниципальное право Российской Федерации – М Закон и право, 2002, Баранчиков В А Муниципальное право – М

Содержательный социологический материал по исследованию отдельных сторон развития кадровых процессов и отношений в государственной и муниципальной службе получен автором при анализе научных публикаций Ю П Аверина, Г В Атаманчука, К И Варламова, А Г Гладышева, В Н Иванова, В И Лукьяненко, Л А Калининченко, А М Конькова, Б Т Пономаренко, Е С Савченко, В Г Смолькова, А И Турчинова, А А Хохлова¹ В трудах этих ученых раскрыты концептуальные идеи, относящиеся к разработке положений государственной и муниципальной кадровой политики, социальные закономерности и тенденции развития кадровых процессов и отношений в государственной и муниципальной службах

Как установлено автором, с позиций социального управления важные аспекты развития кадровых процессов в государственной и му-

Закон и право, 2000, Васильев В И Местное самоуправление Учебное и научно-практическое пособие – М, 1999, Володин А М, Немчинов А А Муниципальная служба Старочное пособие – М Дело и сервис, 2002, Кутафин О Е, Фадеев В И Муниципальное право Российской Федерации – М Юрист, 2000, Нечипоренко В С Муниципальное управление – М Логос, 2001, Постовой Н В Муниципальное право России – М Юриспруденция, 2000, Фабричный С Ю Формирование муниципальной службы проблемы теории и практики – М Московский общественный научный фонд, 2005, Шеремет К Ф Становление правовой базы местного самоуправления в Российской Федерации // Местное самоуправление современный российский опыт законодательного регулирования / Под ред К Ф Шеремета, И И Овчинникова – М, 1998, Шугрина Е С Муниципальное право – М Дело, 1999 и др

¹ Аверин Ю П Люди управляют людьми модель социологического анализа – М, 1996, Атаманчук Г В Управление – социальная ценность и эффективность – М, 1995, Варламов К Кадры и социальное управление // Проблемы теории и практики управления 1992 № 4, Гладышев А Г, Иванов В Н, Савченко Е С и др Муниципальная кадровая политика Академия наук социальных технологий и местного самоуправления – М Муниципальный мир, 2003, Лукьяненко В И Принципы государственной кадровой политики, механизмы и технологии ее организации – М, 1995 Калининченко Л А Социальная организация государственной службы – М Издательство РАГС, 2000, Коньков А М и др Муниципальное управление профессиональное развитие персонала / А М Коньков, В С Нечипоренко, Б Т Пономаренко, Л В Прибылкова и др – М Логос, 2001, Пономаренко Б Т Методология и методика анализа кадровых процессов // Государственная кадровая политика концептуальные основы, приоритеты, технологии реализации / Под ред С В Пирогова – М, 1996, Турчинов А И Профессионализация и кадровая политика проблемы развития теории и практики – М Московский психолого-социальный институт, Флинта, 1998, Хохлов А А Кадровые процессы в системе государственной власти (социологический анализ) – М МСПИ, 2000

ниципальной службах исследовали Г П Зинченко, В Д Граждан, В Г Игнатов, К О Магомедов, В А Мальцев, И В Мешкова, А М Омаров, Л В Прибыткова, А И Радченко, В Л Романов, В А Сулемов, С Н Юркова, А Н Широков, А А Хохлов, П С Междова и др.¹ Актуальные проблемы развития местного самоуправления в Российской Федерации, формирования муниципальной кадровой политики и реформирования муниципальной службы раскрываются в научных публикациях журналов «Государственная власть и местное самоуправление», «Конституционное и муниципальное право»

Анализ научных публикаций по исследуемой проблематике свидетельствует о том, что управлению кадровыми процессами в муниципальной службе на федеральном и региональном уровнях уделяется недостаточное внимание. Отсутствует методология разработки и создания эффективной системы управления муниципальной службой и развитием ее кадрового потенциала.

В большинстве научных публикаций и монографий, имеющих отношение к теме диссертационного исследования, основное внимание уделяется развитию местного самоуправления, раскрытию его роли в российском обществе и государстве, организационным и правовым аспектам деятельности местного сообщества. В меньшей степени исследователи с социологических позиций рассматривают проблемы кадрового обеспечения органов местного самоуправления, тенденции развития

¹ Зинченко Г П Социология госслужбы // Социологические исследования 1994 № 11, Он же Социология государственной и муниципальной службы: программа-концепция // Социологические исследования 1996 № 6, Он же Как изменить работу чиновников: опыт консультирования – Ростов-на-Дону: Ростовиздат, 2000, Он же Персонал местной администрации: Социологические проблемы становления – Ростов-на-Дону, 1994, Граждан В Д Деятельность и управление (социол. аспект) – М., 1990, Он же Деятельностная теория управления – М., 1997, Игнатов В Г Государственный служащий современной России: социально-политический анализ деятельности и ценностных ориентаций СКАГС – Ростов-на-Дону, 1995, Магомедов К О Социология государственной службы – М., 2007, Мальцев В А Государственный служащий современного типа – М., Н Новгород, 1995, Междова П С Регулирование кадровых процессов в государственной службе (социологический анализ): Дисс. канд. социол. наук – М.: РАГС, 2001, Омаров А М Социальное управление: некоторые вопросы теории и практики – М., 1980, Радченко А И Основы государственного и муниципального управления: системный подход – Ростов-на-Дону, 1997, Сулемов В А Кадровый потенциал общества и государственного управления: состояние, проблемы, перспективы развития // Государственная служба и кадровый потенциал России: история, современность, будущее – Курск, 2002.

кадровых процессов и отношений, технологические аспекты их регулирования в муниципальной службе. Остаются не разработанными проблемы управления кадровыми процессами на муниципальном уровне.

В ходе реформирования местного самоуправления актуализировалась проблема становления муниципальной службы, адекватной намеченным преобразованиям. Недостаточное социологическое осмысление кадровых процессов в органах местного самоуправления отражается на содержании и механизмах реализации муниципальной кадровой политики.

Количество и качество научных публикаций по проблемам кадрового обеспечения муниципальных образований, управления кадровыми процессами на местном уровне еще не соответствует актуальности решения кадровых проблем.

Объект исследования – муниципальная служба в Российской Федерации

Предмет диссертационного исследования – управление кадровыми процессами в муниципальной службе

Цель исследования – провести комплексный социологический анализ управления кадровыми процессами, выявить тенденции развития, определить рациональную модель и технологии их регулирования в условиях реформы местного самоуправления.

Достижение поставленной цели предполагает решение следующих исследовательских задач:

- 1) раскрытие теоретических основ и методологических подходов к исследованию и управлению кадровыми процессами в муниципальной службе,
- 2) проведение социологической диагностики состояния кадрового корпуса муниципальной службы в условиях реформы местного самоуправления,
- 3) выделение тенденций развития кадровых процессов в современной муниципальной службе
- 4) обоснование выбора механизмов регулирования кадровых процессов в муниципальной службе,
- 5) разработка организационно-нормативной модели управления кадровыми процессами в муниципальной службе,
- 6) раскрытие особенностей технологизации управления кадровыми процессами в муниципальной службе

Теоретико-методологическую основу диссертационного исследования составили социологический, системный, сравнительно-исторический и структурно-функциональный методы исследования, а также концептуальные представления о становлении местного самоуправления, положения и методологические подходы общей теории управления и социологии управления. Диссертационное исследование базируется на диалектическом подходе к изучению социальных процессов и явлений.

Автором учтены выводы В. Г. Афанасьева, А. А. Богданова, А. И. Пригожина о целесообразности использования системного подхода при изучении социальных процессов в различных типах организаций и социологическом исследовании сложных социальных объектов. Обращение к социологическому наследию М. Вебера, Г. Эмерсона, А. Файоля, П. Блау, Р. Мертона, Т. Парсонса, Г. Саймона, А. В. Этциони, А. Маслоу, Д. Макгрегора оказалось полезным для изучения социальной специфики развития кадровых процессов в органах местного самоуправления, соотнесения исторического научного опыта с современными аспектами разработки и реализации муниципальной кадровой политики.

Источниковую базу диссертационного исследования составили законодательные и нормативные правовые акты, постановления федеральных и региональных органов по вопросам местного самоуправления и муниципальной службы. Проанализированы данные Росстата о динамике кадрового состава муниципальной службы, решения, принятые в Южном Федеральном округе, Ставропольском крае и ряде других субъектов Российской Федерации по вопросам местного самоуправления и кадрового обеспечения муниципальной службы, нормативные акты отдельных муниципальных образований.

Эмпирической базой исследования являются статистические данные и результаты социологических исследований, проведенных учеными Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации с участием автора.

1 «Проблемы функционирования и развития местного самоуправления в Российской Федерации» (октябрь, 2004 г.) Социологическое исследование проводилось учеными кафедры государственной службы и кадровой политики Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации в семи Федеральных округах страны. Опрошены 1 121 респондент и 228 экспертов из числа муниципальных служащих. Выборка репрезентативна по полу, возрасту и

социальному положению Руководитель исследования – д с и , проф
К О Магомедов Индекс ПФИРИС в РФ-2004

2 «Проблема стабилизации в Южном федеральном округе в оценках населения и экспертов» (октябрь–ноябрь 2005 г) Опрошены 1036 респондентов из числа населения и 105 экспертов из числа государственных и муниципальных служащих, предпринимателей, общественных деятелей, ученых Руководитель исследования – д с и , проф
К О Магомедов Индекс ПСЮФО-05

3 «Социальные аспекты регулирования кадровых процессов в муниципальной службе в Ставропольском крае» (сентябрь–ноябрь 2005 г) Опрошены 390 муниципальных служащих и 45 экспертов В качестве экспертов выступили главы муниципальных образований, их заместители, руководители структурных подразделений местных администраций Выборка репрезентативна по полу, возрасту, занимаемым должностям Руководитель исследования – д и н , проф
Б Т Пономаренко Индекс САРКПМС-2005

Автором осуществлен вторичный анализ материалов следующих социологических исследований

1 «Изменились ли проблемы местного самоуправления за последние 10 лет?» Социологическое исследование проводилось в 1992 г в 36 городах, в 1995 – в 76, а в 2005 – в 49 городах и районах Российской Федерации Руководитель исследования д ф и , проф Ж Т Тощенко Индекс ПМСУ-2005

2 «Проблемы функционирования и развития местного самоуправления в Российской Федерации» Социологический опрос среди населения проведен учеными РАГС в октябре 2004 г Опрошены 1 120 респондентов в 19 субъектах Российской Федерации Выборка репрезентативна по полу, возрасту, занимаемым должностям Индекс НОМВ-04

Основные результаты диссертационного исследования, полученные лично автором, и их научная новизна состоят в следующем

1 Обобщены теоретические представления о развитии местного самоуправления и кадровых процессов в муниципальной службе Дано обоснование методологических подходов к исследованию кадровых процессов и отношений в муниципальной службе Установлено, что на теоретическом уровне слабо разработаны инновационное содержание, современные социальные функции муниципальной службы, ее место и

роль в обществе, организационный и правовой статус. Обоснована целесообразность использования системного и структурно-функционального подходов при исследовании проблем муниципальной кадровой политики, обосновании социальных механизмов и выборе рациональной организационно-нормативной модели управления кадровыми процессами в муниципальной службе.

2. На основе анализа статистических данных о состоянии кадрового корпуса муниципальной службы раскрыта динамика развития кадровых процессов при проведении муниципальной реформы. Установлена зависимость эффективности осуществления муниципальной реформы от количественных и качественных показателей кадрового состава муниципальной службы. Охарактеризованы специфика и проблемы кадрового обеспечения муниципальной службы в Российской Федерации. Обобщены количественные и качественные характеристики кадровых процессов в муниципальной службе. Дано теоретическое обоснование необходимости технологизации регулирования кадровых процессов в муниципальной службе с учетом объективных и субъективных факторов развития местного самоуправления.

3. Выявлены тенденции развития кадровых процессов в муниципальной службе: снижение профессионального уровня кадров аппарата местного самоуправления, падение престижа муниципальной службы среди населения, частые изменения структуры органов местного самоуправления и штатов местных администраций, технологизация управления кадровыми процессами в муниципальной службе, ухудшение социального положения муниципальных служащих, торможение служебного роста муниципальных кадров и др.

4. Обоснована возможность выбора рациональных механизмов регулирования кадровых процессов в муниципальной службе. Выявлены и охарактеризованы механизмы регулирования кадровых процессов в аппарате органов местного самоуправления: правовые, организационные, экономические, социально-психологические. Определены направления повышения социальной значимости кадровых служб органов местного самоуправления как субъектов управления кадровыми процессами в муниципальной службе. Предложены пути оптимизации штатной структуры муниципальных образований. Раскрыты механизмы управления профессионально-квалификационным развитием муниципальных служащих как

согласованной совокупности средств и методов воздействия на развитие кадровых процессов в органах местного самоуправления

5 Разработана организационно-нормативная модель управления кадровыми процессами в муниципальной службе, включающая экономическую, организационную, информационную, нормативно-правовую и организационную подсистемы в конкретном субъекте Федерации. На основе данных социологического анализа установлена возможность использования современных кадроведческих технологий в деятельности исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований Ставропольского края. Сформулированы рекомендации по улучшению кадрового обеспечения муниципальной службы, повышению эффективности деятельности и востребованности кадрового потенциала местной власти.

6 Раскрыты проблемы управления кадровыми процессами в муниципальной службе: отбор кадров по формальным критериям, проведение процедуры аттестации без объективного анализа профессиональной деятельности, отсутствие системной работы по профессиональному развитию кадров и др. Предложены основные направления совершенствования технологизации управления кадровыми процессами в муниципальной службе: разработка критериев конкурсного отбора, рационализация методов поиска кадров, освоение принципов объективизации аттестационного процесса, создание системы управления профессиональным развитием кадров муниципальной службы.

Теоретическое и практическое значение диссертационного исследования состоит в том, что автором проанализированы и систематизированы научные представления о кадровых процессах в органах местного самоуправления, обоснованы механизмы управления профессионально-квалификационным развитием муниципальных служащих, разработана организационно-нормативная модель управления кадровыми процессами на местном уровне. Сформулированные теоретико-методологические положения, выводы и предложения могут служить методической основой для оптимизации и технологизации управления кадровыми процессами в муниципальной службе в условиях реформы местного самоуправления в Российской Федерации. Практическое значение диссертационной работы заключается в возможности использования ее результатов при совершенствовании нормативной правовой базы муниципальной службы в части регулирования кадровых процессов и отношений на местном уровне, в ходе разработки программ органов муниципальной власти по профессиональному развитию кадров местного

самоуправления, в учебном процессе дополнительного профессионального образования муниципальных служащих

Достоверность и обоснованность результатов исследования определяются обстоятельностью теоретико-методологических положений, составивших его основу, комплексным использованием диссертантом системы теоретических и эмпирических методов. Основные выводы исследования лежат в контексте базовых положений современной социологии и социологии управления

Апробация результатов исследования Основные выводы диссертационного исследования были обсуждены на методологических семинарах и заседаниях кафедры государственной службы и кадровой политики Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, отражены в научных публикациях автора и докладах на

- региональной научно-практической конференции «Стратегическое управление социально-экономическими и политическими процессами в регионе: история, современность, перспективы» 21–23 октября 2004 г., г. Ростов-на-Дону,
- V межвузовской научно-практической конференции молодых ученых «Российская наука управления и управленческие кадры: история и современность» 17 марта 2005 г., г. Москва,
- Российско-германской научно-практической конференции «Инновации в местном самоуправлении Юг России в контексте национального и европейского опыта» 27–28 мая 2005 г., г. Ростов-на-Дону,
- Межвузовской научно-практической конференции аспирантов «Советский период развития социологии и современность» 28 марта 2006 г., г. Москва,

Структура и объем работы Диссертация состоит из введения, двух глав (шести параграфов), отражающих содержание работы, заключения, в котором сформулированы основные теоретические выводы и результаты, полученные в ходе исследования, списка используемой литературы и источников, приложений

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **Введении** дана общая характеристика исследуемой проблемы, обоснованы выбор и актуальность темы диссертационного исследования, проанализирована степень ее научной разработанности, определены объект, предмет, цели и задачи исследования, указаны теоретико-методологическая, источниковедческая и эмпирическая база диссертационной работы, раскрыты ее научная новизна и практическая значимость

Первая глава – **«Теоретико-методологические основы исследования кадровых процессов в муниципальной службе»** – посвящена раскрытию теоретико-методологических основ исследования проблем управления кадровыми процессами и отношениями в муниципальной службе, выявлению состояния кадрового корпуса муниципальных служащих и тенденций, обуславливающих возможные перемены в развитии кадровых процессов в муниципальной службе

В первом параграфе – **«Теоретические представления об управлении кадровыми процессами в муниципальной службе»** – дано авторское видение управления социальными объектами как разновидности «социального управления», функция которого заключается в обеспечении реализации потребностей развития местного сообщества и его подсистем, в формировании критериев и показателей социального развития объекта, выделении возникающих в нем проблем, разработке и применении методов их решения, в достижении планируемых состояний и параметров социальных отношений и процессов в муниципальных образованиях

В контексте исследуемой темы автор рассматривает управление кадровыми процессами как относительно самостоятельную систему в исполнительно-распорядительном органе местного самоуправления и придерживается мнения, что управление – это перевод системы в состояние, соответствующее целям ее функционирования и развития, путем изменения организации системы в статике и динамике воздействием на элементы этой системы. Здесь выделены управляемая и управляющая подсистемы управления в муниципальной службе

Объектом управленческого воздействия являются муниципальные служащие как социально-профессиональная группа, функционирующая в рамках сложного социально-правового и профессионального института. Публично-властная деятельность муниципальной службы представлена

автором как разновидность социальной деятельности, направленной на упорядочение публичных отношений между муниципальными служащими и населением муниципального образования. Теоретические представления о кадровых процессах в муниципальной службе автором формируются в результате использования различных методологических подходов.

В качестве основополагающего принят системный подход, благодаря которому кадровые процессы рассматриваются как система. Выявлены взаимосвязи отдельных структурных частей, роли каждой из них в процессе функционирования системы. Системный подход позволил получить объективную информацию о кадровых процессах, вскрыть противоречия и закономерности развития кадровой деятельности. Сформировано целостное представление о развитии кадровых процессов и отношений в государственной и муниципальной службе.

Деятельный подход к определению муниципальной службы позволил изучить ее цели и основные функции, где в качестве приоритетной выделена функция управления социальными процессами.

Используя институциональный подход к исследованию кадровых процессов в муниципальной службе, автор охарактеризовал отличительные признаки муниципальной службы как социального института, раскрыл ее основные принципы.

В рамках структурно-функционального подхода выявлена совокупность механизмов, форм и методов воздействия на протекающие в органах местного самоуправления кадровые процессы, выделены функции управления, получено в целом аргументированное представление о кадровых отношениях в органах местного самоуправления.

Автором сформулирован вывод о том, что сложно отдать предпочтение какому-либо одному из подходов ввиду их одномерности, поэтому для познания целостного кадрового процесса необходимо применять их в комплексе. В качестве основной социальной группы, исследуемой автором, выступает коллектив муниципальных служащих, объединенных общими целями, задачами, интересами в ходе осуществления профессиональной деятельности в органах местного самоуправления, что предполагает согласованность взаимодействия всех составляющих муниципальной службы.

В определении места и роли управления персоналом муниципальной службы использованы принципы и элементы системного подхода, позволяющего определить управление персоналом как неотъемлемую часть и структурный компонент системы управления государственной и

муниципальной службой, которая может выступать как комплекс взаимодействующих элементов (субъектов и объектов, процессов и отношений), образующих качественно определенную организованную целостность. Управление персоналом муниципальной службы рассмотрено как система управленческого воздействия на работников аппарата местного самоуправления в целях наиболее эффективного использования их профессиональных способностей и возможностей.

На основе анализа широкого диапазона научных источников автором диссертации дано определение, в котором кадровые процессы выступают объектом управления конкретными людьми в конкретных социальных организациях, включая муниципальные органы власти.

Во втором параграфе – **«Анализ состояния кадрового корпуса муниципальной службы в условиях реформы местного самоуправления»** – обоснована необходимость совершенствования управления кадровыми процессами в муниципальной службе во-первых, путем учета всесторонней оценки состояния кадрового потенциала на основе системного подхода с учетом как количественных, так и качественных показателей, во-вторых, через создание информационной базы, которая бы повышала оперативность, эффективность управления человеческими ресурсами, открывала возможность для прогнозирования и моделирования развития кадровых процессов.

Социологический опрос жителей муниципальных образований Южного федерального округа позволил сделать вывод о неэффективности современной муниципальной службы. Только 6,2% респондентов считают, что органы муниципального управления стали работать значительно лучше, тогда как в пять раз больше тех респондентов, которые отмечают, что все осталось без изменений (31,1%). Некоторое ухудшение их работы отметили 27,3%. Количество негативных оценок отметили 17,7% респондентов¹.

Для выявления реальных причин сложившегося положения автором проведен анализ статистических данных о кадровом составе муниципальной службы. Социологическая информация открыла возможность для представления о качестве и уровне жизни населения муниципальных образований, количественных и качественных показателей кадрового состава муниципальных служащих. Представлена характеристика коли-

¹ Индекс НОМВ-04

чественных и качественных параметров кадровых процессов в муниципальной службе в Российской Федерации, в т ч в Южном федеральном округе, Ставропольском крае по следующим показателям численность муниципальных служащих, возрастная характеристика муниципальных служащих и руководителей структурных подразделений администраций, состав кадров по полу, категориям и группам должностей, стажу, уровню и структуре образования. Так, выявлена динамика роста численности муниципальных служащих в Российской Федерации с 271,5 тыс человек на 1 января 2003 г до 303,9 тыс человек на 31 декабря 2005 г¹

Социологические данные свидетельствуют о несовершенстве структуры муниципальных должностей в органах местного самоуправления. Незначительные изменения за последние годы произошли и в уровне профессионального образования муниципальных служащих.

Образовательный уровень муниципальных служащих (в%)

	2003г	2005г	2007г
Высшее	68,8	65	75,45
Среднее	29,9	31,5	21,7
Не имеют профессионального образования	75,45	21,7	3,42

Направленность образования муниципальных служащих (в%)

Годы / направленность	Юриспруденция	Экономика, управление	Гуманитарное	Техническое	С/х	Ги-МУ
2003 г	6,2	20,8	37	24,9	13,7	2,7
2005 г	5,4	17,1	30	27	16,1	1,5

Автором проанализированы процессы формирования кадровой политики на уровне местного самоуправления как уровня власти, наиболее приближенного к населению муниципальных образований и призванного решать все вопросы их жизнеобеспечения. Муниципальная кадровая политика раскрыта как система мер по подбору, расстановке и воспитанию кадров, способных обеспечить определенную перспективу экономического, политического и культурного развития местного сообщества, целостное использование всех

¹ Российский статистический ежегодник. Стат сб / Росстат – М., 2003, 2004, 2005, 2006

имеющихся на территории ресурсов природных, человеческих, производственно-хозяйственных, образовательных, культурно-исторических и др

В третьем параграфе – «Тенденции развития кадровых процессов в муниципальной службе» – дан социологический анализ кадровых перемен, выявленных в ходе реализации муниципальной реформы в РФ

По результатам проведенного анализа автором выявлены следующие тенденции развития кадровых процессов в муниципальной службе

1 Рост количества муниципальных служащих на фоне сохраняющейся диспропорции объема функций, вследствие неудовлетворительной организационной структуры исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления и неопределенности статуса кадровых служб (муниципальные служащие – 54,5%, эксперты – 75%)¹

2 Сохраняется преобладание корыстных мотивов при поступлении на муниципальную службу, что является причиной отчуждения населения от органов местной власти (стремление занять престижное место в обществе – 48,4% населения, стремление повысить свое материальное положение – 41,6% населения, желание иметь широкие связи с людьми, которые могут быть полезными в жизни – 42,4% населения)²

3 Декларируемая в официальных документах приверженность демократизации общественных процессов в реальных условиях заменяется авторитаризмом и административным произволом руководителей (61,5% муниципальных служащих, 87,25% экспертов)³

4 Трансформация профессиональной среды осуществляется на фоне формального подхода к проведению конкурсного отбора, неэффективной оценки сотрудников ввиду отсутствия четко разработанных критериев и ограниченности экономических и временных ресурсов для проведения оценочных процедур, а также слабой работы по формированию резерва кадров (в выборе способов должностного продвижения муниципальных служащих тремя наиболее применяемыми способами оказались, по мнению муниципальных служащих рекомендации руководителя подразделения (59,75%), выслуга лет (42%) и единоличное назначение руководителем (38,5%), по мнению экспертов рекомендации руководителя подразделения (83,33%), единоличное назначение руководителем

¹ Индекс САКПМС-2005

² Индекс НОМВ-04

³ Индекс САКПМС-2005

(70,83%) и выдвижение из состава резерва (41,67%) Конкурсный отбор и реализация итогов аттестации заняли практически последние позиции)¹

5 Потребность в профессиональном развитии муниципальных служащих сдерживается значительной ограниченностью финансовых средств на дополнительное профессиональное образование, отсутствием перспектив карьерного роста (56% муниципальных служащих и 92,8% экспертов)

На основании анализа выделенных в результате социологического анализа тенденций автором представлена как негативная, так и позитивная динамика развития кадровых процессов в муниципальной службе

Решение проблем совершенствования управления кадровыми процессами видится автору, в первую очередь, в разработке концепции и реализации муниципальной кадровой политики В стране до сих пор не сформировано целостное представление о концепции и механизмах реализации муниципальной кадровой политики Организационная структура и нормативная модель местных администраций требует совершенствования на основе разработки социальных, правовых и финансовых механизмов регулирования кадровых процессов

Необходимым условием полноценного кадрового обеспечения органов местного самоуправления является реализация существующих, а также разработка и внедрение на местном уровне эффективных кадровых технологий В обозначенных выше позициях представляется первоочередным выявление социальных факторов, под воздействием которых совершаются управленческие действия и ведется поиск оптимальных путей решения проблем регулирования кадровых процессов в муниципальной службе

Во второй главе – «Особенности управления кадровыми процессами в муниципальной службе» – исследуются социальные механизмы регулирования кадровых процессов в муниципальной службе, система управления кадровыми процессами, проводится анализ и даются рекомендации по разработке организационных структур местных администраций, исследуются проблемы технологизации управления кадровыми процессами в муниципальной службе

В первом параграфе – «Социальные механизмы регулирования кадровых процессов в органах местного самоуправления» –

¹ Индекс САКИМС-2005

рассмотрены различные методологические и организационные подходы к исследованию социальных механизмов регулирования кадровых процессов, поскольку они еще слабо разработаны в социологической науке

Социальные механизмы автор представляет в работе как сознательно используемые инструменты и средства, нормы и требования, предъявляемые к муниципальным служащим, процедуры и специфику организации кадровой работы на местном уровне, профессиональную культуру субъекта управления кадровыми процессами, а также использование информационных, научно-методических и финансово-экономических ресурсов муниципальных образований

Автор рассматривает управление кадровыми процессами в муниципальной службе в контексте реализации муниципальной кадровой политики как наиболее важного фактора эффективного социального управления, где базовыми элементами структуры механизмов являются нормативно-правовые, организационные, технологические, научно-методические, информационные и финансово-экономические

Анализ содержания механизмов регулирования кадровых процессов в муниципальной службе позволяет сделать вывод о том, что в настоящее время остается актуальной проблема нормативного правового обеспечения кадровой деятельности и организации кадровой работы в органах местного самоуправления. Для их решения необходимы разработка и реализация муниципальной кадровой политики с учетом местной специфики, обоснование эффективных механизмов регулирования кадровых процессов в муниципальной службе

Установлено, что весьма значимой задачей в создании эффективной системы управления кадровыми процессами в муниципальной службе является стабилизация деятельности кадрового аппарата. Решение этой задачи автор видит в поиске и формировании оптимальной, рациональной модели организационной структуры и питательной численности органов местного самоуправления, существенной перестройке структуры и содержания работы кадровых служб местных администраций, куда должны входить профессиональная оценка и прогнозирование кадровой ситуации, привлечение наиболее квалифицированных работников и эффективное их использование в деятельности органов местного самоуправления

Применение данных социологической науки позволило автору выявить не только сильные стороны кадров муниципального управления, но и слабые, акцентировать внимание на приоритетах, активизирующих

кадровый потенциал местного сообщества, определить специфику муниципального управления кадровыми процессами, которая состоит в том, что, во-первых, в нем сочетаются два вида воздействия административного и естественного (в форме самоорганизации, самоуправления), во-вторых, целостность этих видов воздействия достигается на основе постановки местных социальных целей – высокое качество жизни человека, семьи, физическое и нравственное здоровье, развитие корпоративной культуры и образования, обеспечение личной безопасности и комфорта жизни в данной среде. Так, в ходе социологического опроса уровень своей жизни муниципальные служащие оценили следующим образом – живу хорошо, ни в чем себе не отказываю – 1,5%, живу нормально – 35,25%, средств на жизнь хватает с трудом – 45%, средств на жизнь не хватает – 18%, иной ответ – 0,25%¹

Экономическая заинтересованность в среде муниципальных служащих играет также одну из важных составляющих системы управления кадровыми процессами. Данные опроса показали, что главным стимулирующим фактором является повышение заработной платы – на это указали 89% опрошенных муниципальных служащих. Несмотря на существующую систему доплат в муниципальной службе, заработной платой не удовлетворены 83,5% служащих и 83% экспертов²

Установлено, что для решения проблем информатизации и информационных технологий необходима значительная ресурсная поддержка федерального центра и регионов. Муниципальные образования должны начать работу с оснащения управленческих процессов компьютерной техникой, организации информационно-методических кабинетов, создания локальных и внешних информационных сегей, размещения Интернет-сайтов муниципальных образований. О необходимости внедрения более эффективных информационных технологий и вооружения подразделений компьютерной техникой свидетельствуют данные социологического опроса – 76,5% муниципальных служащих и 70,8% экспертов. Отвечая на вопрос «Какого рода информации Вам недостает для выполняемой работы?», респонденты отметили три наиболее значимых из восьми предложенных: правовой (54,25% служащих, 54,17% экспертов), по специальным вопросам служебной деятельности

¹ Индекс САКПМС-2005

² Там же

(50,55% служащих, 70,83% экспертов), по компьютерным технологиям (36,25% служащих, 33,33% экспертов¹)

Реализация данного механизма муниципальной кадровой политики представляется в применении широкого спектра кадровых технологий, исходя из возможностей каждого конкретного муниципального образования, в прозрачности, открытости и гласности для муниципальных служащих и местного сообщества в целом, реализации социального контроля на местном уровне

Во втором параграфе – **«Разработка организационно-нормативной модели управления кадровыми процессами в муниципальной службе»** – автор приходит к выводу, что управление кадровыми процессами в муниципальной службе может быть рассмотрено одновременно и как система, и как процесс, представляя собой целенаправленное воздействие субъектов (руководителя органа местного самоуправления, кадровой службы, образовательных институтов) на кадровый корпус муниципальных служащих с целью повышения социальной эффективности данного института. В современных условиях система управления кадровыми процессами находится на стадии формирования, возрастание ее сложности происходит в силу усложнения управленческого труда в муниципальной службе.

Организационно-нормативная модель управления кадровыми процессами в муниципальной службе представлена автором в виде организации деятельности органов местного самоуправления их руководителей и кадровых служб по управлению кадровыми процессами, протекающими в муниципальной службе, и воплощенной в нормативных правовых актах, определяющих структуру и процесс управления ими. Автор рассматривает систему управления кадровыми процессами муниципальных служащих как комплекс взаимосвязанных подсистем и элементов, выделяя правовую и организационную подсистемы.

Для оптимизации структуры управления кадровыми процессами в муниципальной службе предлагается создать необходимые финансово-экономические, организационные и правовые условия разработки и формирования структуры органов местного самоуправления. Предложено вести разработку моделей реорганизации муниципальных структур с учетом принципов построения организационной структуры администра-

¹ Индекс САКПМС-2005

ции (направленность на достижение цели, перспективность, адаптивность, комплексность, индивидуализация, экономичность)

На основе анализа сущности управления кадровыми процессами в муниципальной службе автором определены основные характеристики ее организационно-нормативной модели

Здесь же сформулирована цель управления кадровыми процессами, которая представлена как повышение эффективности кадровой работы администрации муниципального образования. Важным аспектом исследования стало выявление основных структурных элементов данной модели, которые определяются в соответствии с функциями системы управления кадровыми процессами в муниципальной службе

Автором проанализированы нормативные документы, регламентирующие управленческие процессы по обеспечению эффективного функционирования кадровых служб в границах, определяемых организационной структурой, органа местного самоуправления. Из документов такого рода выделены федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований и другие нормативные правовые акты, которые содержат общие принципы системы управления кадровыми процессами в муниципальной службе

В третьем параграфе – **«Технологизация управления кадровыми процессами в муниципальной службе»** – показано, что в условиях социальных изменений, инновационности социальной среды возникает объективная потребность в корректировке социальных методов управления важнейшим ресурсом муниципальных образований – кадрами, наполнении применяемых технологий новым содержанием, обеспечивающим их инкорпорированность со стратегическим подходом в управлении и поиском наиболее эффективных моделей взаимодействия с социальной средой

Кадровые технологии автор раскрывает как средство управления количественными и качественными характеристиками кадрового состава муниципальной службы, которое обеспечивает достижение цели всей муниципальной деятельности, а также призвано оптимизировать кадровые процессы. Рассматривая кадровые процессы, как совокупность последовательных действий, направленных на изменение характеристик кадрового состава муниципальной службы, диссертант формулирует вывод, что управление этими процессами требует научного обоснования используемых в практике местного самоуправления кадровых технологий, которые определяют развитие данных процессов

Как показано в диссертации, качественно новым явлением в управленческой науке выступает технологизация кадровых процессов, имеющая важное значение для повышения эффективности государственной и муниципальной службы. Задача технологизации управления заключается в необходимости оптимизации кадровых процессов на местном уровне, придании им упорядоченного характера. По мнению автора, необходимо создать предпосылки для гарантированного достижения целей полноценного кадрового обеспечения муниципальной службы. Такой подход в значительной мере корреспондируется с определением технологизации, которое представлено профессорами Ивановым В.Н. и Патрушевым В.И. как «строго последовательное и четкое изложение правил (предписаний), которым необходимо следовать, чтобы преобразовать исходные данные в искомый результат решения управленческой задачи»¹. Поэтому представляется целесообразным технологизировать управление кадровыми процессами в муниципальной службе.

Автором обосновано, что разработка технологий управления персоналом позволяет, во-первых, упростить традиционные функции, связанные с решением текущих, повседневных задач, благодаря формулированию их в терминах частных кадровых технологий (отбора, оценки, аттестации, ведения личных дел), требует меньших затрат сил и средств, а главное – минимизирует возможные ошибки и случайные сбои. Во-вторых, новые направления деятельности кадровых служб (прогнозирование потребности в кадрах, переориентация на развитие персонала) благодаря технологической проработке значительно проще встроить в общий план работы (в виде последовательности определенных действий с заранее заданным результатом и во взаимосвязи с другими направлениями деятельности).

Особенностью технологизации управления кадровыми процессами в муниципальной службе является тот факт, что органы местного самоуправления разрабатывают и принимают нормативные акты, регулирующие проведение кадровых технологий самостоятельно. Автор отмечает, что нормативное закрепление порядка использования результатов кадровых технологий имеет большое значение для практики управления персоналом. Результаты социологического анализа подтверждают, что таким образом можно достичь повышения степени доверия персонала к

¹ См. Иванов В.Н., Патрушев В.И. Социальные технологии. Учебное пособие / В.Н. Иванов, В.И. Патрушев. Акад. наук социал. технологий и мест. самоуправления. – М.: Муниципальный мир, 2004. С. 452.

кадровым технологиям, уменьшить возможности субъективизма в их применении, усилить мотивацию на профессиональное развитие и карьерный рост персонала муниципальной службы

Автором отмечена недостаточность теоретической и методической разработанности кадровых технологий в управлении персоналом муниципальной службы, формальный подход к проведению технологических процедур, непрофессионализм руководителей кадровых служб либо должностных лиц, исполняющих эти обязанности, субъективизм в оценке персонала и т.д. Это подтверждается данными социологического опроса. На вопрос «Какие технологии кадровой работы применяются в органе местного самоуправления, где Вы работаете?» респонденты отметили, что наиболее применяемыми кадровыми технологиями являются технология аттестации (79,17%) и технология отбора и подбора кадров (62,5% экспертов). В меньшей степени применимы технологии оценки персонала (25%)¹

По мнению автора, приоритетными технологиями в контексте внедрения системы управления персоналом в муниципальной службе являются технологии отбора кадров, оценочные технологии и технологии профессионального развития муниципальных служащих.

В заключении диссертации подводятся научные и практические итоги исследования, формируются основные выводы и рекомендации по совершенствованию системы управления кадровыми процессами в муниципальной службе.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы

I Публикации в изданиях, рекомендованном ВАК России

1 Макагонова Н.М. Тенденции развития кадровых процессов в муниципальной службе // Социология власти. Журнал Социологического центра РАГС. 2007. № 4 – М.: РАГС, 2007 – 0,4 п.л.

II Статьи

1 Макагонова Н.М. Роль субъектов Российской Федерации в формировании территориальных и организационных основ местного самоуправления // Стратегическое управление социально-экономическими и политическими процессами в регионе: история, современность, перспективы. Материалы научно-практической конференции / Отв. ред.

¹ Индекс САКПМС-2005

В Г Игнатов – Ростов-на-Дону, Пятигорск Изд-во СКАГС, 2004 – 0,5 п л

2 Макагонова Н М , Мышьяков В В Реализация муниципальной реформы и проблемы кадрового обеспечения органов местного самоуправления // Инновации в местном самоуправлении Юг России в контексте национального и европейского опыта (Тезисы выступлений на российско-германской научно-практической конференции Май 2005 г) / Отв ред В Г Игнатов Выпуск первый – Ростов-на-Дону Изд-во СКАГС, 2005 – 0,3 п л

3 Макагонова Н М Развитие кадровых процессов в муниципальной службе // Актуальные проблемы государственной и муниципальной службы Вып № 3 – М РАГС, 2005 – 0,5 п л

4 Макагонова Н М Методология анализа кадровых процессов в муниципальной службе // Советский период развития социологии и современность Материалы VI Международной научно-практической конференции молодых ученых (28 марта 2006 г) / Под общ ред А И Турчинова – М РАГС, 2006 – 0,5 п л

5 Макагонова Н М Проблемы современного состояния кадрового потенциала муниципальной службы (на примере Ставропольского края) // Государственное и муниципальное управление ученые записки СКАГС 2007 № 2 – 0,4 п л

26
Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

Макагоновой Натальи Михайловны

Тема диссертационного исследования

«Управление кадровыми процессами в муниципальной службе»

Научный руководитель

Пономаренко Борис Тимофеевич,
доктор исторических наук, профессор

Изготовление оригинал-макета

Макагонова Н М

Подписано в печать 02 10 07 г Тираж 80 экз

Усл п л 1,2

Российская академия государственной службы
при Президенте Российской Федерации

Отпечатано ОПМТ РАГС Заказ № 463

119606 Москва, пр-т Вернадского, 84