

34



004607899

Богатырёва

БОГАТЫРЁВА Ирина Владимировна

**УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ КАДРОВОГО ПОТЕНЦИАЛА
МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ РЕГИОНА
В УСЛОВИЯХ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
(НА МАТЕРИАЛАХ ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ)**

Специальность 22.00.08 – Социология управления

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

- 9 СЕН 2010

Белгород – 2010

Работа выполнена на кафедре политологии, государственной и муниципальной службы МОУ ВПО «Воронежский институт экономики и социального управления»

Научный руководитель: доктор социологических наук, профессор
Мельникова Раиса Ильинична

Официальные оппоненты: доктор социологических наук, профессор
Магомедов Керем Османович
(ФГОУ ВПО «Российская академия государственной службы при Президенте РФ»)

кандидат социологических наук, доцент
Слатинов Владимир Борисович
(ГОУ ВПО «Курский государственный университет»)

Ведущая организация: ГОУ ВПО «Воронежский государственный университет», кафедра социологии и политологии

Защита состоится 16 сентября 2010 года в 14 часов на заседании совета по защите докторских и кандидатских диссертаций Д 212.015.02 в Белгородском государственном университете по адресу: 308015, г. Белгород, ул. Победы, 85.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Белгородского государственного университета по адресу: 308015, г. Белгород, ул. Победы, 85.

Автореферат разослан и размещен на сайте Белгородского государственного университета www.bsu.edu.ru «16» *сентября* 2010 г.

Ученый секретарь
совета по защите докторских и
кандидатских диссертаций Д 212.015.02,
кандидат социологических наук, доцент



И.Э. Надуткина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В числе проводимых в настоящее время в России реформ особое место занимает реформа местного самоуправления, которая по своему содержанию и целям служит эффективным инструментом, связующим население с государством, представляет собой важнейший элемент, способствующий дальнейшему социально-экономическому развитию страны, успешной реализации региональной политики.

Реформирование местного самоуправления имеет множество аспектов. Одним из них является совершенствование управленческой деятельности органов местного самоуправления. Преимущественно через них граждане реализуют конституционное право на участие в управлении на местном уровне. Одновременно органы местного самоуправления выступают в качестве основных исполнителей муниципальных услуг для населения и являются ключевым фактором в создании необходимых условий жизнеобеспечения локального социума.

Эффективность деятельности органов местного самоуправления во многом определяется качеством их кадрового состава, его способностью и готовностью к решению задач муниципального управления в динамично развивающихся и усложняющихся условиях реформирования системы местной власти. Основу кадрового состава органов местного самоуправления составляют муниципальные служащие. Особенность этой социально-профессиональной группы заключается не только в их правовом статусе, но и в тех требованиях, которые предъявляются к ним для эффективного исполнения функциональных обязанностей.

Поэтому формирование высокопрофессионального и компетентного кадрового корпуса муниципальной службы с соответствующим кадровым потенциалом в каждом регионе, оптимизация управления его развитием представляется принципиально важным условием успешной реализации реформы местного самоуправления и решения вопросов местного значения.

Однако анализ кадровой ситуации в системе муниципальной службы и изучение практики управления профессионально-должностным и профессионально-компетентностным развитием муниципальных служащих свидетельствуют о недостаточном уровне их профессионализма и неготовности значительной части к работе в новых условиях, решению современных задач по реализации вопросов местного значения в соответствии с требованиями ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Это, безусловно, актуализирует проблему поиска путей совершенствования форм и методов управления развитием муниципальной службы и ее кадрового потенциала.

Кроме того, дискуссии, которые ведутся вокруг реформы местного самоуправления учеными и практиками, свидетельствуют о наличии общей неудовлетворенности ее результатами, среди причин которой отмечается как низкий уровень ее кадровой составляющей, так и отсутствие научно разработанной концепции развития муниципальной службы.

Это, в свою очередь, порождает противоречие между потребностями в профессионально подготовленных кадрах муниципальных служащих и их реальным состоянием, разрешение которого требует разработки и реализации стратегии и тактики развития муниципальной службы и ее кадрового потенциала.

Таким образом, актуальность темы диссертационного исследования определяется:

- особой ролью муниципальной службы и качеством ее кадрового обеспечения в решении задач по реализации вопросов местного значения в свете требований реформы местного самоуправления;

- необходимостью создания научно обоснованной и эффективно действующей системы управления развитием кадрового потенциала муниципальной службы для обеспечения оптимальных условий ее функционирования.

Степень научной разработанности проблемы. Заявленная в данном диссертационном исследовании тема является сравнительно новой и недостаточно изученной. Несмотря на то, что в последнее десятилетие учеными экономистами, юристами, политологами, социологами, философами ведется активная научная разработка проблем реформирования местного самоуправления по различным направлениям – от моделей территориальной организации и видов муниципальных образований, разделения властных полномочий и предметов ведения между федеральным центром, субъектами Федерации и муниципалитетами до межбюджетных отношений, комплексные исследования по вопросам кадрового обеспечения муниципальной службы, управления развитием ее потенциала, практически отсутствуют.

Тем не менее, междисциплинарный характер исследуемой проблемы позволяет использовать при ее изучении научные разработки по общим вопросам кадровой политики в сфере государственного управления и государственной службы таких ученых, как Г.В. Атаманчук, В.Г. Игнатов, К.О. Магомедов, А.И. Турчинов, В.С. Сулемов, А.А. Хохлов и др., которые уделяют в них внимание и вопросам местного самоуправления, в том числе, развитию института муниципальной службы.

В последнее время стали появляться публикации по вопросам формирования теории муниципального управления, муниципальной кадровой политики, организационно-правового становления муниципальной службы (М.В. Бондаренко, А.М. Володин, А.Г. Гладышев, В.А. Гневко, А.Е. Когут, Н.А. Игнатюк, И.А. Кокосин, Р.И. Мельникова, В.С. Нечипоренко, С.Ю. Фабричный и др.), а также по отдельным направлениям работы с кадрами муниципальных служащих, в которых находят свое отражение такие аспекты, как подготовка, переподготовка и повышение квалификации муниципальных служащих (А.Н. Аверин, В.А. Гневко, Г.Р. Латфуллин, П.П. Ореховский, А.А. Харченко и др.), технология управления процессом в органах местного самоуправления, в т.ч. в организации кадровой работы с муниципальными служащими (Ю.А. Астахов, В.П. Бабинцев, В.М. Захаров, Н.М. Макагонова и др.) и т.д.

Ряд аспектов кадрового обеспечения муниципального управления получил отражение и в диссертационных исследованиях (Л.В. Адамская, И.Н. Во-

ронин, С.Г. Заборовская, О.В. Соловьев, В.З. Сумароков и др.), но пока таких работ единицы.

Как показывает аналитический обзор научных исследований по заявленной теме, среди них практически отсутствуют специальные исследования, основанные на результатах социологических мониторингов, позволяющих комплексно рассмотреть и концептуально обосновать системные подходы к региональному управлению развитием кадрового потенциала муниципальной службы.

Представление об актуальности темы и степени ее научной разработанности дают основание для формулировки основной **проблемы** исследования. Она состоит в необходимости разрешения противоречия между объективной потребностью в развитии кадрового потенциала муниципальной службы для повышения эффективности ее функционирования в условиях реформы местного самоуправления и неполнотой концептуального обоснования механизма оптимизации управления этим процессом. Проблема обусловила выбор темы и структуру диссертационного исследования, его объекта, предмета, цели и задач.

Объект исследования в данной диссертационной работе – качество кадрового состава муниципальной службы Воронежской области.

Предмет исследования - практическая деятельность по организации управления развитием кадрового потенциала муниципальной службы региона.

Целью исследования является обоснование приоритетных направлений в управлении развитием кадрового потенциала муниципальной службы региона на основе программно-целевого подхода.

Достижение поставленной цели предполагает решение следующих **задач исследования**:

- разработать концепцию исследования состояния и развития кадрового потенциала муниципальной службы как социального субъекта;
- провести диагностику состояния кадрового потенциала муниципальной службы Воронежской области;
- обосновать механизм совершенствования управления развитием кадрового потенциала муниципальной службы региона.

В соответствии с целью, объектом, предметом и задачами исследования, выдвинута основная **гипотеза**. Она заключается в двух взаимосвязанных и взаимодополняющих друг друга предположениях:

- во-первых, развитие кадрового потенциала муниципальной службы зависит не только от способности муниципальных служащих к саморегулированию своего развития в соответствии с квалификационно-должностными и квалификационно-профессиональными требованиями, но требует социально-регулирующего воздействия, ориентированного на формирование условий совершенствования их профессионализма и компетентности на основе социально-технологических механизмов управления;
- во-вторых, наиболее перспективным в данном отношении представляется применение технологии программно-целевого управления, которое требует научно обоснованного определения целей, диагностики состояния кадрового потенциала муниципальной службы с использованием данных мониторинговых

исследований, выбора оптимальных вариантов и аккумуляции всех видов ресурсов, необходимых для формирования эффективной системы муниципальной службы через развитие ее кадрового потенциала.

Теоретико-методологическую основу исследования составили научные положения общей социологии и социологии управления, общенаучные принципы познания (структурно-функциональный, системный, диалектический, комплексный), которые дали возможность исследовать развитие муниципальной службы и ее кадрового потенциала как особого вида социального процесса, протекающего в структурах органов местного самоуправления.

Кроме этого, научное исследование данной проблемы основывается на использовании теории государственного и муниципального управления, концепциях развития кадровой политики в системе государственной и муниципальной службы таких авторов, как А.Г. Атаманчук, Е.М. Ковешников, В.Н. Лексин, А.И. Радченко, В.А. Сулемов, В.В. Черепанов, А.А. Юдин и др.

В методологическом плане использование принципов исследования систем дало возможность определить управление кадровым потенциалом муниципальной службы как динамическую систему, способную самоорганизовываться в ответ на внутренние и внешние изменения. В диссертации использованы идеи концепции технологизации управления, основные положения которых изложены в научных трудах Н.С. Данакина, Л.Я. Дятченко, В.Н. Иванова, М. Маркова, Г.И. Осадчей, В.И. Патрушева, Г.И. Чинова, В.И. Щербинты, В.А. Ядова и др. авторов.

В диссертации использованы методы системного и функционального анализа, сравнения, сбора и обобщения эмпирических данных. Обработка первичной социологической информации осуществлялась с помощью методов структурного, сравнительного, факторного анализа, группировки и классификации социальных переменных, а также методов математической статистики при использовании специального прикладного программного обеспечения.

Эмпирические источники исследования. В качестве эмпирической исследовательской базы диссертационной работы послужили:

1. Федеральное законодательство РФ, региональное законодательство Воронежской и Белгородской областей в сфере местного самоуправления и муниципальной службы, а также нормативные акты органов местного самоуправления Воронежской области по регулированию кадрового обеспечения и развития муниципальной службы.

2. Статистические данные и информационно-аналитические материалы Министерства регионального развития РФ, текущее делопроизводство Управления кадровой работы с государственными и муниципальными служащими администрации Воронежской области за 2007-2009 гг.; Информационно-аналитические материалы Управления по работе с муниципальными образованиями администрации Воронежской области за 2008 г. и анализ кадрового состава органов местного самоуправления и муниципальной службы Воронежской области на 01.01.2009 г., результаты мониторинговых исследований состояния кадрового обеспечения муниципальной службы региона и др.

3. Публикации материалов в специализированных научных и популярных изданиях по вопросам реформирования системы местного самоуправления, муниципальной кадровой политики, кадрового обеспечения муниципальной службы, в частности таких, как «Муниципальная власть», «Муниципальная служба», «Муниципальный мир», «Власть», «Социс», «Муниципальная Россия», «Вопросы государственного и муниципального управления» и др.

4. Результаты социологических исследований, проведенных автором и при его участии с 2003 г. по 2008 г.:

- «Кадровый потенциал муниципальной службы Воронежской области и основные направления его развития», проведенное среди глав муниципальных образований, глав администраций муниципальных поселений, районов и городских округов (N=556) и специалистов муниципальной службы различных направлений деятельности (N=573) в 2008 г.;

- «Муниципальная служба Воронежской области и качество ее кадрового обеспечения глазами населения и муниципальных служащих» (N=650), проведенное Воронежским институтом экономики и социального управления в 2006 г. под руководством Р.И. Мельниковой с участием автора;

- «Молодежь и местное самоуправление», проведенное среди студентов, выпускников общеобразовательных школ, учреждений среднего и начального профессионального образования Воронежской области в 2007 г. (N=264);

- «Муниципальная служба: организационно-правовое, кадровое и документационное обеспечение», проведенное среди работников кадровых служб органов местного самоуправления Воронежской области в 2007 г. (N=94).

5. Результаты вторичных социологических исследований, проведенных другими авторами, в частности, учеными Российской Академии государственной службы при Президенте Российской Федерации Т.А. Кононенко, К.О. Магомедовым, А.И. Турчиновым и др., а также исследования воронежских ученых по проблематике местного самоуправления (Ю.В. Агибалов, Т.М. Бялкина, Р.И. Мельникова, И.Е. Рисин, Ю.И. Трещевский и др.).

Научная новизна исследования состоит в том, что в нем:

- разработана концепция исследования кадрового потенциала муниципальной службы, как необходимого условия управления его профессиональным развитием;

- предложена система показателей диагностики состояния кадрового потенциала муниципальной службы Воронежской области с использованием мониторинговых исследований;

- обоснован механизм управления развитием кадрового потенциала муниципальной службы региона, включающий в себя меры по оптимизации использования уже имеющихся кадров и долгосрочное стратегическое планирование в форме целевой программы ее развития.

Положения, выносимые на защиту.

1. Управление развитием кадрового потенциала муниципальной службы представляет собой особый вид целенаправленной деятельности по формированию, развитию, рациональному использованию совокупности способностей и возможностей кадров исполнительно-распорядительных органов местного са-

моуправления с целью обеспечения их эффективного функционирования. Необходимым условием обеспечения результативности управления в данной сфере является ее концептуально-теоретическое обоснование. Концепция исследования включает в себя теоретическое обоснование муниципальной службы как социального субъекта, выполняющего организационно-функциональные задачи по обеспечению управленческой деятельности на территории определенного муниципального образования; теоретическое обоснование деятельности по определению особенностей в уровнях управленческого воздействия на развитие кадрового потенциала муниципальной службы (федеральный, региональный, муниципальный); методологию и методику социологического исследования состояния кадрового обеспечения муниципальной службы; анализ эффективности внедрения кадровых технологий в управление данным процессом и определенные критерии его результативности.

2. Диагностика кадрового потенциала муниципальной службы на региональном уровне осуществляется на основе следующих показателей: численный и возрастной состав, движение кадров и штатная укомплектованность, образовательный уровень и профиль образования муниципальных служащих, уровень профессионального развития – профессиональная компетентность, удовлетворенность трудом, мотивация к профессиональной деятельности, коммуникативные качества специалистов. Апробация разработанной системы параметров диагностики позволяет определить основные кадровые проблемы в муниципальной службе региона, к числу которых отнесены: недостаточная профессиональная компетентность кадров к организации деятельности в новых условиях; низкая удовлетворенность своим трудом в силу существующих проблем в его стимулировании по результатам; неоптимальная мотивация к профессиональной деятельности; недостаточный авторитет муниципальных служащих среди населения. Выявленные проблемы в значительной степени определяются несоответствием между требованиями к уровню управленческого воздействия со стороны кадровых служб органов местного самоуправления на протекание кадровых процессов в муниципальной службе и их недостаточной подготовленностью к этой деятельности, не позволяющей эффективно реализовывать свое функциональное предназначение.

3. Механизм управления формированием и развитием кадрового потенциала муниципальной службы представляет собой научно обоснованную организационно-нормативную систему управления кадровыми ресурсами. Он включает в себя два блока: (1) меры по оптимизации и эффективности использования уже имеющегося кадрового потенциала и (2) подготовка и осуществление долгосрочных стратегических преобразований системы управления кадрами муниципальных служащих. Реализация этого механизма актуализации и использования всех видов ресурсов возможна на основе программно-целевого управления развитием муниципальной службы и ее кадрового потенциала, включающего в себя: прогнозирование и проектирование изменений кадрового состава муниципальной службы; проектирование процедур (кадровых технологий) работы с кадрами муниципальных служащих; проектирование состояний

субъектов кадрового обеспечения на основе разработки и внедрения проектов и программ рационализации управленческого труда.

Научно-практическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что в нем сформулированы практические рекомендации для органов местного самоуправления и региональных органов власти по оптимизации управления развитием кадрового потенциала муниципальной службы, которые могут быть полезны при разработке муниципальной кадровой политики в системе муниципальной службы как на территории Воронежской области, так и в других субъектах Федерации.

Программа и инструментарий социологического исследования могут быть использованы в конкретном муниципальном образовании для диагностики состояния кадрового состава муниципальной службы и ее кадрового потенциала, а предложенные процедуры разработки программы развития муниципальной службы также могут представлять интерес, как для региональных органов власти, так и для органов местного самоуправления и муниципальной власти по формированию собственных программ кадрового обеспечения.

Кроме этого, положения диссертации могут быть востребованы при разработке и чтении учебных курсов по социологии, теории управления и социальных технологий, социологии управления, социальному планированию и проектированию при подготовке специалистов государственного и муниципального управления, менеджеров, социологов и т.д. в высших и средних профессиональных учебных заведениях.

Апробация результатов диссертации осуществлялась в форме выступлений на научно-практических конференциях различного уровня:

- международных: «Государственное регулирование социально-экономических процессов в условиях глобального кризиса» (Саратов, 2009 г.); «Самоорганизация молодежи и гражданское общество в России» (г. Белгород, 2009 г.);

- всероссийских: «Социология государственного и муниципального управления» (Орел, 2008 г.); «Актуальные проблемы профессионального образования: цели, задачи и перспективы развития» (Воронеж, 2009);

- межрегиональных: «Российская модель местного самоуправления: технологии эффективной реализации» (Воронеж, 2007); «Реформа местного самоуправления: опыт и проблемы реализации» (Воронеж, 2008); «Актуализация проблем социальной сферы в системе местного самоуправления» (Воронеж, 2009) и др.

Результаты диссертационного исследования апробировались также в ходе работы автора в качестве преподавателя при проведении учебных занятий со слушателями курсов повышения квалификации и профессиональной переподготовки муниципальных служащих Воронежской области.

Выводы и рекомендации диссертации изложены в 14 печатных работах, общим объемом более 7 печатных листов, в т.ч. в издании, содержащемся в перечне ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, рекомендованных ВАК РФ.

Структура работы.

Работа состоит из введения, трех разделов, заключения, списка использованных источников и литературы, приложений, отражающих сущность авторской программы исследования проблемы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, характеризуется степень ее научной разработанности, формируется цель, задачи, объект и предмет исследования, определяется теоретическая и методологическая основа диссертации, научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы.

В первом разделе **«Концептуальные основы исследования проблем развития кадрового потенциала муниципальной службы»** осуществлен теоретико-методологический анализ исследуемой проблемы с учетом новых подходов к изучению социального опыта по реформированию системы местного самоуправления, в рамках которого муниципальная служба рассматривается как профессиональная деятельность по реализации основных полномочий органов местного самоуправления в управлении развитием конкретного муниципального образования. Отмечается, что качество кадрового обеспечения муниципальной службы и развитие ее кадрового потенциала является социальным ресурсом успешного функционирования органов местного самоуправления, а их кадровый ресурс рассматривается как открытая система, интенсивно взаимодействующая со средой (муниципальным сообществом).

Данное взаимодействие обеспечивается системой управления, в которой особая роль принадлежит управлению муниципальной службой, развитием ее кадрового потенциала, что приобретает особую значимость в период реформы местного самоуправления, когда возникает острая потребность в высокопрофессиональных кадрах, обладающих способностью к организационно-функциональной деятельности в новых социально-экономических условиях.

Кадровый потенциал муниципальной службы представляет собой меру способностей и возможностей муниципальных служащих материализовать свои знания и умения с целью обеспечения жизнеспособности и развития муниципального образования. Основными его характеристиками являются профессиональные знания, умения и навыки; профессиональные способности, ценности, потребности и интересы, а также мотивация к профессиональной деятельности и коммуникативные качества.

Управленческое воздействие на муниципальную службу по обеспечению заданных законодательством параметрам приводит к последовательным количественным и качественным изменениям в ее составе, что свидетельствует о протекании этого воздействия во времени, вызывает смену кадровых отношений и связей и может быть охарактеризовано как кадровый процесс. Его развитие происходит в определенной направленности и динамике и обеспечивается управленческим воздействием разноуровневых акторов, каждый из которых имеет свою специфику регулирования: федеральный – обеспечивает законода-

тельное регулирование; региональный – на основе федерального законодательства формирует собственную законодательную базу с учетом специфики развития муниципального управления в субъекте Федерации, его организационно-методическое и финансовое развитие; муниципальный – осуществляет нормативно-правовое, организационное, деятельность-функциональное и финансовое обеспечение.

В диссертационной работе, на основе системного принципа с учетом разноразмерности управления развитием муниципальной службы, рассмотрена структура муниципальной кадровой политики, которая носит вертикально интегрированный характер с преобладанием исследовательского интереса к региональному уровню и определено, что эта структура должна включать: региональные государственные органы по взаимодействию с органами местного самоуправления, сами муниципальные органы; исследовательские центры и/или учреждения высшего профессионального образования. Это дает возможность комплексно подойти к решению проблем эффективного развития муниципальной службы региона, объединив усилия всех структур на основе программно-целевого подхода к управлению этим процессом.

На основе теоретико-методологического анализа установлено, что управление развитием кадрового потенциала муниципальной службы является научно-практической деятельностью, определение эффективности которой может быть проведено на основе взаимосвязи научных принципов управления (системность, концептуальность, казуальность, валидность, методологическая рефлексия, верифицируемость, эмпиризм) с практической деятельностью, осуществляемой при организации кадровой работы с муниципальными служащими.

В диссертационной работе обоснована авторская концепция исследования состояния и развития кадрового потенциала муниципальной службы региона.

В основу выделения ее основных направлений положено представление о трех предметных областях: диагностика и оценка состояния объекта управления (количественные и качественные характеристики кадров муниципальной службы региона); определение потенциала субъекта управленческого воздействия (мотивация к профессиональному совершенствованию и развитию, способность к творчеству, инновациям и т.д.); анализ эффективности применяемых технологий (отбор, прохождение муниципальной службы, аттестация, квалификационный экзамен, ротация кадров и т.д.).

Завершающей процедурой построения концепции исследования является определение критериев ее эффективности, к числу которых исследование позволяет отнести адекватность целей кадровой работы, стратегических направлений развития муниципальной службы региона, полноту и объективность выделения проблем регионального и муниципального управления кадровым развитием муниципальной службы, точность прогноза, которые обеспечиваются подтверждением социальной практики.

В соответствии с данной концепцией, к числу ее наиболее значимых элементов относятся мониторинговые исследования проблемы, дающие возможность систематизации полученной информации для выработки необходимых установок в дальнейшем развитии муниципальной службы. К ним исследова-

ние позволяет отнести профессиональную компетентность специалистов, их профессиональную мотивацию, установку на профессиональное развитие, правовой характер кадровой политики, ее перспективность.

Во втором разделе диссертационной работы «**Диагностика состояния кадрового потенциала муниципальной службы Воронежской области**», на основе авторской концепции исследования проведен анализ состояния данного объекта – муниципальной службы и ее кадрового потенциала.

Диагностика проведена на основе применения таких показателей как численный и возрастной состав, движение кадров и штатная укомплектованность, образовательный уровень и профиль образования муниципальных служащих, уровень профессионального развития – профессиональная компетентность, удовлетворенность трудом, мотивация к профессиональной деятельности, коммуникативные качества специалистов.

В ходе исследования выявлены основные кадровые проблемы в муниципальной службе региона – недостаточная профессиональная компетентность кадров и готовность к деятельности в новых условиях, низкая удовлетворенность своим трудом в силу существующих проблем в его стимулировании, неоптимальная мотивация к профессиональной деятельности, недостаточный авторитет муниципальных служащих среди населения.

Диагностика выявила некоторые преимущества кадрового состава муниципальной службы Воронежской области, сформированной в ходе реформы местного самоуправления, по сравнению с общероссийскими показателями, по таким параметрам, как штатная укомплектованность должностей муниципальной службы (97,7 и 78% соответственно); образовательный уровень муниципальных служащих, где 77,6% из них имеют высшее профессиональное образование (по Российской Федерации – 71,5%); более низкая текучесть кадров по причине неудовлетворенности своей работой, которая составляет всего 8%. Это свидетельствует о достаточно стабильном протекании кадровых процессов в муниципальной службе региона. Но тем не менее, как показали результаты исследования, многие параметры количественно-качественных характеристик муниципальной службы нуждаются в управленческой корректировке и дальнейшем совершенствовании.

Так, например, было выявлено, что общее увеличение количества муниципальных служащих за годы реформы местного самоуправления за счет изменения территориальной организации и появления новых типов муниципальных образований, а также расширения системы органов местного самоуправления (увеличение на 37%), привело к диспропорции в их распределении: доля муниципальных служащих, приходящихся на одно муниципальное образование, составляет 8,7 чел., а средняя штатная численность муниципальных служащих в сельских поселениях – 3,1 чел., тогда как в соседней Белгородской области эти показатели составляют соответственно 12,9 чел. и 3,0 чел. Это свидетельствует о недооценке кадровой составляющей, вследствие чего нагрузка на одного муниципального служащего значительно увеличивается и снижается эффективность его деятельности, удовлетворенность своим трудом.

Наряду с некоторым омоложением кадров (увеличение лиц до 30 лет на 1,4% при снижении количества муниципальных служащих в возрасте от 55 до 60 лет на 2,5%) данная проблема остается достаточно актуальной, т.к. средний возрастной состав до 60% представлен муниципальными служащими пенсионного и предпенсионного возраста. При этом молодые кадры занимают в основном группы младших и старших муниципальных должностей и только 15% из них замещают главные и ведущие должности.

Как уже отмечалось, образовательный уровень муниципальных служащих региона за годы реформы местного самоуправления вырос более чем на 35%, однако по профилям высшего профессионального образования только 30% имеют экономическое и юридическое образование, а по специальности «государственное и муниципальное управление» - 3,6%.

Проблема отсутствия у большинства специалистов профессионального образования обостряется и тем, что значительная часть лиц, пришедших на муниципальную службу, не имели достаточного опыта управленческой работы (22,6%), а 5% из них работают в муниципальной сфере менее 1 года. В связи с этим значительная часть муниципальных служащих отметила затруднения в работе по таким направлениям, как организационно-правовое обеспечение управленческой деятельности (40%), управление имущественными и земельными отношениями (68%), документационное обеспечение управления (51%), информационное обеспечение управления (42,4%), управление социально-экономическим развитием муниципальной сферы (52%) и др.

Но, тем не менее, 47% из числа респондентов оценили свое профессиональное мастерство управленца как высокое; 43% - как соответствующее для выполнения должностных обязанностей и только 10% оценили его как требующее развития и совершенствования. Однако 45% экспертов, принимавших участие в исследовании, отметили недостаточный уровень профессионализма и компетентности муниципальных служащих при исполнении своих функциональных обязанностей. Полученные данные дали основание сделать вывод о том, что уровень рефлексивной оценки у большинства муниципальных служащих региона довольно низкий.

Результаты мониторинговых исследований показали, что за последние годы увеличилась доля муниципальных служащих, которые хотели бы пройти профессиональную переподготовку или повысить свою квалификацию (67%), однако только 17% из них изъявили желание получить дополнительное образование с присвоением квалификации менеджера по специальности «государственное и муниципальное управление». Сопоставление данных с Белгородской областью показало, что установка на дополнительное образование или получение высшего профессионального образования по специальности «государственное и муниципальное управление» у муниципальных служащих этого региона выражена сильнее (около 25%).

Можно предположить, что ситуация в Воронежской области отражает недостаточную эффективность работы по подбору и расстановке кадров в сфере муниципального управления. Среди основных причин этого и муниципальные служащие (49,6%), и эксперты (40,0%) отмечают отсутствие, во-первых, ва-

кантих должностей для назначения повысивших свой уровень квалификации работников, во-вторых, продуманной системы управления карьерой в муниципальной службе, что уменьшает заинтересованность муниципальных служащих в повышении своего профессионализма.

Профессиональные знания в совокупности с опытом работы на муниципальной службе создают у муниципальных служащих субъективное ощущение собственных потенциальных возможностей, которые должны оцениваться и реализовываться.

Однако в ходе исследования выяснилось, что более половины его участников (54,4%) сталкивались в практике своей работы с недооценкой своих потенциальных возможностей в профессиональной деятельности. Удовлетворенность их реализацией составила 35,7%, а 38% отметили, что они не удовлетворены использованием их профессионального потенциала. Данное обстоятельство препятствует не только созданию перспектив профессионального роста, но и повышению эффективности профессиональной деятельности, мотивации к творческому труду.

Как показало проведенное исследование, мотивы к профессиональной деятельности в сфере муниципальной службы связаны по преимуществу с реализацией собственных потребностей и интересов (64,2%), стабильностью места работы (45%), намерением быть полезным в решении проблем муниципального образования (49,1%). На основе этого сделан вывод об особенностях мотивации муниципальных служащих, которая выражается как в стремлении к самореализации, так и в ориентации на социальное служение. В исследуемом регионе она для большинства муниципальных служащих не является оптимальной и требует существенной корректировки, создания соответствующих условий труда в системе муниципальной службы региона, повышения ее имиджа и статуса.

Диагностирование уровня удовлетворенности муниципальных служащих региона своей профессиональной деятельностью и условиями работы показало, что за последние годы он несколько вырос и составил 48,4% (в сравнении с 2000 г. - 39,6%). Но, тем не менее, причины неудовлетворенности в принципе не претерпели изменений. Это низкая заработная плата (на нее указали примерно 46% респондентов), ограниченные возможности профессиональной карьеры (45,6%), высокая интенсификация труда (34,2%), неразработанность критериев оценки по результатам деятельности (31,2%). Решение проблем повышения мотивационных стимулов и удовлетворенности в сфере профессиональной деятельности муниципальной службы требует безусловного внимания, от их состояния в значительной степени будет зависеть развитие потенциала муниципальных служащих региона, их профессионально-квалификационных и профессионально-должностных качеств, а также перестройка и совершенствование личностно-деловых, социально-психологических, культурно-нравственных позиций и коммуникативных качеств.

Это подтверждается оценками населения Воронежской области, которые были получены в ходе исследования. Установлено, что авторитет муниципальных служащих среди населения в регионе недостаточно высок, основными причинами этого эксперты называли недостаток нравственных качеств у муни-

ципальных служащих (35,2%), незнание и несоблюдение законов (57,9%), бюрократизм (57%), оторванность от интересов населения (46,5%).

И хотя частота обращений граждан в органы местного самоуправления за годы реформы возросла до 52,2%, выявлено, что у значительной части населения накапливается негативный опыт общения с представителями местной власти - муниципальными служащими. Так, на формальное отношение к обращениям указали 39,2%, на недружелюбное - 18,3% и лишь 6,4% отметили доброжелательное и внимательное отношение. Только 19,8% экспертов положительно оценили произошедшие в деятельности органов местного самоуправления изменения и всего 17% высказали свое доверие к ним.

Это дало основание сделать вывод о значительных неиспользованных резервах в формировании высокопрофессионального корпуса муниципальной службы региона и развитии его кадрового потенциала. Актуализировать резервы возможно при организации и проведении эффективного управленческого воздействия на развитие кадровых процессов. Однако в ходе проведенной диагностики была выявлена проблема низкой степени готовности к эффективной управленческой деятельности самих работников кадровых служб, призванных обеспечивать работу с муниципальными служащими по развитию их кадрового потенциала.

Полученные данные диагностики состояния кадрового потенциала муниципальной службы региона позволили не только охарактеризовать его и получить информационно-аналитический материал, раскрывающий содержание основных критериальных значений этих характеристик, но и перейти к разработке механизма совершенствования управления его развитием.

В третьем разделе **«Механизм совершенствования управления развитием кадрового потенциала муниципальной службы региона»** подчеркивается, что социально-ответственное и научно-обоснованное управление развитием кадрового потенциала муниципальной службы должно основываться на объективной оценке его текущего состояния и соответствующих научных подходах, полученных в результате проведения социологических мониторинговых исследований.

Отмечено, что управление формированием и развитием муниципальной службы в условиях реформы местного самоуправления приобретает особую значимость, так как позволяет, во-первых, обеспечить эффективное использование человеческих (кадровых) ресурсов для реализации стратегии муниципального образования; во-вторых, организовать работу по использованию кадрового потенциала в качестве фактора, направленного на достижение целей реформы местного самоуправления.

Предлагаемый в диссертации механизм совершенствования управления развитием кадрового потенциала муниципальной службы включает в себя два блока решений и действий.

Первый связан с оптимизацией использования имеющихся кадровых ресурсов, реализация которых предполагает:

1. Эффективное использование имеющихся кадровых технологий, в частности, результатов аттестации и квалификационных экзаменов, перспективного

планирования карьерного роста муниципальных служащих с более активным использованием принципов ротации кадров, работы с резервом. Это значительно повысит удовлетворенность результатами труда муниципальных служащих, их мотивацию к творчеству и инновациям, реализации своего профессионально-функционального предназначения.

2. Систематическое изучение и внедрение передового опыта работы соседних регионов по совершенствованию механизма управления развитием муниципальной службы (в частности, Белгородской области), а также обобщение и распространение положительного опыта муниципальных образований внутри собственного региона, что будет способствовать оптимизации использования кадровых ресурсов и развитию кадрового потенциала муниципальных служащих.

3. Внедрение компетентностной модели муниципального служащего, учитывающей профессионально-квалификационное и профессионально-должностное развитие и предполагающей дифференциацию требований к каждому виду муниципальной должности требует также и значительной корректировки учебных планов и программ обучения муниципальных служащих с учетом профиля их профессиональной деятельности, опыта работы, уровня предыдущего образования, а также оптимизации сети учебных заведений, занимающихся обучением и переобучением специалистов в сфере государственного и муниципального управления. В настоящее время востребована подготовка не просто специалиста-исполнителя, а управленца, способного к творческой, инновационной деятельности. Достижение этой цели может быть обеспечено лишь тесным взаимодействием региональных и муниципальных органов управления с образовательными учреждениями, их совместной деятельностью по определению наиболее востребованных направлений подготовки с учетом практических потребностей.

Автором предложены к использованию разработанные им в качестве образца описания необходимых компетенций муниципальных служащих по блокам (личностные, социокультурные, экономико-управленческие, правовые, информационно-технические, предметно-профессиональные) для специалистов кадровых служб.

4. Развитие системы мониторинговых исследований состояния муниципальной службы в каждом муниципальном образовании для формирования общерегионального банка данных о кадровом потенциале муниципальных служащих региона, что обеспечит возможность своевременного устранения выявленных проблем, будет способствовать организации консультативно-методической помощи региона конкретному муниципальному образованию, дифференцированному обучению в системе непрерывного профессионального образования муниципальных служащих на основе конкретных профессионально-должностных потребностей и затруднений и т.д.

5. Укрепление и развитие кадрового состава самой управленческой структуры – кадровой службы, так как от ее компетентности зависит успешная реализация целей и задач в организации работы с муниципальными служащими. Анализ этого направления практической деятельности выявил необходимость

структурного укрепления кадровых служб муниципальных поселений, в силу того, что на данном уровне возможности управленческого воздействия на развитие потенциала муниципальной службы минимальны. Автором предложен вариант решения данной проблемы через делегирование этих полномочий муниципальным районам, что может дать возможность более эффективно и грамотно строить кадровую работу с использованием соответствующих технологий, планировать карьерное развитие муниципальных служащих, формировать действенный резерв кадров и т.д.

Второй блок механизма предполагает реализацию стратегии управления кадровыми процессами, основанной на программно-целевом подходе к сфере кадровой политики в муниципальной службе как на уровне региона, так и муниципального образования.

Анализ апробированной практики разработки целевых программ регионального и муниципального уровня ряда субъектов Российской Федерации, в частности соседней Белгородской области, дал возможность автору предложить структурное построение программы развития муниципальной службы, алгоритм разработки которой должен включать следующие стадии:

1) целевая – содержит определение проблемы, осознание необходимости ее решения и формулирование цели;

2) дескриптивная - предусматривает сбор и обработку информации, описание реальной ситуации;

3) прескриптивная – охватывает все виды деятельности, связанные с трансформированием описывающей информации в предписывающую, командную информацию;

4) реализационная – включает в себя процедуры: выбор оптимального варианта действий, наиболее эффективное распределение средств, ресурсов, программирование хода процесса, распределение ответственности между исполнителями и т.д.;

5) ретроспективная – содержит обобщение, анализ результатов выполнения управленческого решения, учет его полезного коэффициента.

В структурно-содержательном плане программа состоит из паспорта и основных мероприятий, которые взаимообусловлены единой целью – оптимизация управления развитием муниципальной службы и ее кадрового потенциала. Паспорт содержит данные, полученные на целевой и дескриптивной стадии разработки программы, а основные мероприятия разрабатываются на основе использования материалов прескриптивной, реализационной и ретроспективной стадий.

При этом автором отмечено, что исходя из сущностного содержания региональной программы развития муниципальной службы, разработанной на основе сформированных общерегиональных проблем ее состояния, каждое муниципальное образование разрабатывает собственную программу с учетом специфики своего развития с более конкретными и детальными подходами, которые должны быть нацелены на совершенствование деятельности по обеспечению решения вопросов местного значения; профессиональных возможностей и способностей муниципальных служащих конкретного муниципального образо-

вания и установления круга их обязанностей; организационной структуры, включая взаимодействие ее элементов в кадровом обеспечении муниципальной службы внутри нее, а также с соответствующими структурами региона.

С учетом особенностей регионального уровня, муниципальная программа должна включать мероприятия по:

- формированию профессионально-компетентных кадров, способных решать стратегические задачи социально-экономического развития системы местного самоуправления;
- совершенствованию организационной структуры управления муниципальной службой региона и муниципальных образований;
- обеспечению материально-информационной среды для эффективного выполнения муниципальными служащими своих должностных обязанностей;
- повышению престижа муниципальной службы через создание условий по социальной поддержке муниципальных служащих;
- развитию корпоративной культуры муниципальных служащих региона на основе внедрения и развития условий для психо-эмоциональной разгрузки работников органов местного самоуправления и т.д.

Выявленные в ходе проведенного исследования неиспользованные резервы в управлении муниципальной службой Воронежской области укладываются в предложенную автором схему разработки целевой программы по ее развитию и могут быть успешно реализованы на основе программно-целевого подхода, внедрение которого может стать своеобразным аккумулятором основных социально-технологических принципов и приемов при организации работы с кадрами муниципальных служащих, в управлении развитием их потенциала.

В заключении подведены итоги исследования и сформулированы некоторые практические рекомендации для региональных органов исполнительной и законодательной власти и их структур, курирующих вопросы развития местного самоуправления; органов местного самоуправления муниципальных образований; учреждений высшего профессионального образования, занимающихся подготовкой, переподготовкой и повышением квалификации муниципальных служащих, по совершенствованию управления развитием муниципальной службы Воронежской области, реализация которых даст возможность обеспечить внедрение комплексного подхода к организации управления развитием кадрового потенциала муниципальной службы региона.

Основные положения работы изложены в следующих публикациях:

В изданиях по перечню ВАК:

1. Богатырева И.В. О некоторых аспектах кадрового обеспечения муниципальной службы региона: социологический анализ / Научные ведомости Белгородского государственного университета. - № 2(57). – Вып. 7. - 2009. – С. 89-96. (0,6 п.л.)

В других изданиях:

1. Богатырева И.В. Совершенствование системы мотивации деятельности муниципальных служащих в условиях реформирования муниципальной службы / Сборник статей Межрегиональной научно-практической конференции

«Российская модель местного самоуправления: технологии эффективной реализации». – Воронеж, 2007. - С. 94-101 (0,4 п.л.)

2. Богатырева И.В. Мотивационные характеристики методов муниципального управления / Сборник межрегиональной научно-практической конференции «Реформа местного самоуправления: опыт и проблемы реализации». – Воронеж, 2008. – С. 228-234 (0,3 п.л.)

3. Богатырева И.В. Качество управления в контексте взаимодействия реализации административной и муниципальной реформы / Качество управления: региональный научно-публицистический альманах / Аппарат губернатора Белгородской области, Информационно-аналитическое управление аппарата губернатора Белгородской области, Центр социальных технологий Белгородского государственного университета; [Под ред. проф. В.П. Бабинцева, к. соц. наук А.А. Гармашева]. – Белгород: КОНСТАНТА, 2008. – С. 45-51. (0,5 п.л.)

4. Богатырева И.В. Внедрение информационных технологий в муниципальное управление и в деятельность органов местного самоуправления / Вестник Воронежского института экономики и социального управления: вып. № 1. – 2009, март № 1. – Воронеж: ВИЭСУ, 2009. – С. 22-26. (0,4 п.л.)

5. Богатырева И.В. Необходимость повышения квалификации муниципальных служащих в свете развития дополнительного профессионального образования / Актуальные проблемы профессионального образования: цели, задачи и перспективы развития: материалы 7-ой всероссийской научно-практической конференции. Ч. 1 / Б.Г. Преображенский, Е.С. Подвальный; ВФ РАГС при Президенте РФ. – Воронеж: Научная книга, 2009. – С. 51-56. (0,4 п.л.)

6. Богатырева И.В. Проблемы дополнительного профессионального образования и повышения квалификации муниципальных служащих / Актуальные проблемы современного образования: материалы межрегиональной научно-методической конференции / Под общ. ред. Мельниковой Р.И. – Воронеж: ФГУ «Объединение «Росинформресурс» Минпромэнерго России, 2009. – С. 58-63. (0,3 п.л.)

7. Богатырева И.В. Реформа местного самоуправления в социологическом измерении: региональный аспект / Альманах «Социология государственного и муниципального управления». – Вып. 1. – Орел: Изд-во ОРАГС, 2008 г. – С. 62-67. (0,5 п.л.)

8. Богатырева И.В. Практическая направленность процесса обучения студентов (специальность – «Государственное и муниципальное управление») / Материалы Воронежской межвузовской научно-практической конференции «Формирование и самоформирование профессиональной ментальности студентов в педагогическом процессе вуза». – Ч. 1. – Воронеж: ВФ МОСА, 2009. – С. 111-117. (0,3 п.л.)

9. Богатырева И.В. Качество и профессионализм муниципальных служащих – залог успеха реформирования местного самоуправления / Государственное регулирование социально-экономических процессов в условиях глобального кризиса: Материалы Международной научно-практической конфе-

решении. – В 2-х ч. – Ч. 1 / Отв. ред. Л.А. Тягупова. – Саратов: изд-во «Научная книга», 2009. – С. 45-50. (0,5 п.л.)

10. Богатырева И.В. Современные подходы к применению кадровых технологий в решении проблем социальной политики / Актуализация проблем социальной сферы в системе местного самоуправления: сборник статей VIII межрегиональной научно-практической конференции / Под общ. ред. Р.И. Мельниковой. – Воронеж: ВИЭСУ, 2009. – С. 262-268. (0,3 п.л.)

11. Богатырева И.В. Социальная направленность муниципальной кадровой политики / Актуализация проблем социальной сферы в системе местного самоуправления: сборник статей VIII межрегиональной научно-практической конференции / Под общ. ред. Р.И. Мельниковой. – Воронеж: ВИЭСУ, 2009. – С. 268-273. (0,3 п.л.)

12. Богатырева И.В. Кадровая служба как структура обеспечения управления кадровым потенциалом муниципальной службы /Муниципальная служба: организационно-правовое, кадровое и документационное обеспечение: Учебно-методический комплекс / Под общ. ред. Р.И. Мельниковой.– Воронеж: ВИЭСУ, 2009. – 276 с. (авт. с. 77-119) (2 п.л.).

13. Богатырева И.В. Молодежный потенциал как фактор успешного развития местного самоуправления // Самоорганизация молодежи и гражданское общество в России. Материалы Международной научно-практической конференции (г. Белгород, 17 апреля 2009 г.) / под ред. проф. В.П. Бабинцева. - Белгород, 2009. - С. 60-64. (0,3 п.л.)

Подписано в печать 16.07.2010 г. Гарнитура Times.
Формат 60x84 1/16. Усл. п. л. 1,0. тираж 100 экз. Заказ 629.

Отпечатано в типографии «КОНСТАНТА»
308023, г. Белгород, ул. Менделеева, д. 6.