

На правах рукописи

Серафимов Михаил Михайлович

КАДРОВЫЙ ПОТЕНЦИАЛ
В СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ РАЙОННОГО
МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Специальность 22.00.08 – социология управления

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени кандидата
социологических наук

Нижний Новгород – 2006

Диссертация выполнена на кафедре прикладной социологии факультета социальных наук Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского

Научный руководитель - доктор экономических наук, профессор
Иудин Александр Анатольевич

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор
Новокшнова Людмила Васильевна
кандидат социологических наук, доцент
Лезова Вера Ивановна

Ведущая организация: **Институт государственной службы при
Президенте Республики Татарстан**

Защита состоится «29» июня 2006 года в 17:00 на заседании диссертационного совета Д 212.166.14 при Нижегородском государственном университете имени Н.И. Лобачевского по адресу:

603000, г.Нижний Новгород, Университетский пер., д.7, ауд. 203.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале фундаментальной библиотеки Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, пр. Гагарина, д.23, к. 1.

Автореферат разослан « 29 » _____ мая _____ 2006 года.

Ученый секретарь

диссертационного совета, доцент

Е.Е. Кутявина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования связана со значительным повышением роли кадрового потенциала в развитии муниципального образования. Решение задачи экономического развития регионов России возможно лишь при условии интенсификации экономических процессов, что всецело зависит от формирования кадрового потенциала, полноценного кадрового обеспечения деятельности органов местного самоуправления. При этом центр тяжести кадровых проблем перемещается на муниципальный уровень, что связано с двумя взаимоусиливающимися обстоятельствами. С одной стороны, процессы демократизации общественной жизни и экономической децентрализации повышают роль и значение органов местного самоуправления и актуализируют вопросы кадрового обеспечения деятельности экономических структур. С другой стороны, муниципальная служба слабо обеспечена квалифицированными кадрами, муниципальные структуры оказываются не готовыми к выполнению функций регулирования социально-экономического развития на местном уровне. Кадровые проблемы в ближайшей перспективе станут наиболее актуальными в деле решения стоящих перед страной задач, и уже сегодня в этой сфере накопилось немало проблем. Профессиональная подготовка и переподготовка, повышение квалификации работников на производстве сократились в России на 60 %. Средний возраст квалифицированных рабочих достиг 55 лет, среди них осталось лишь 5% работников высшей квалификации. В реальном секторе экономики практически не регулируются процессы массового высвобождения работников, их профессиональной переподготовки для других видов работ и профессий. Органы по труду и занятости не осуществляют работу по прогнозированию рынка труда. Органы управления образованием допустили существенный перекос в структуре и объемах подготовки квалифицированных кадров за счет увеличения доли высшего образования, что свидетельствует о неэффективном

использовании государственного бюджета на профессиональное образование, которое должно включать в себя начальный и средний уровень подготовки кадров.

Масштабная социально-экономическая трансформация, потрясшая Россию в конце XX века, привела к разрушению ранее существовавших социальных, экономических, организационных структур. К числу структур, наиболее пострадавших от радикальной ломки, следует отнести систему профессиональной подготовки и переподготовки кадров во всех областях жизнедеятельности общества. Это понятно и в чем-то оправдано: она была логично встроена в конкретную систему политики, идеологии и экономики. Но эта ломка привела к тому, что в сложнейший период радикальных преобразований страны, когда особенно необходимы перемены в сознании, мышлении и навыках кадров всех уровней и сфер деятельности, возникла огромная брешь в структуре их подготовки и переподготовки. Огромная и по природе своей инертная и консервативная структура профессионального образования не могла моментально перестроиться. Появилось много фирм негосударственной формы собственности, за качеством работы которых отсутствовал не только научно-методический, но и финансовый контроль, в результате чего они получили преимущество перед государственным сектором профобразования.

Профессиональное обучение рыночно-ориентированных кадров ведётся преимущественно по учебным программам, заимствованным из образовательной практики западных стран, слабо учитывающих российские реалии. Остаются не разработанными качественные образовательные стандарты по подготовке муниципальных служащих. Что же касается системы переподготовки кадров, как в системе государственной, так и отраслевой, она была брошена на самовыживание. Надо отдать должное коллективам советских школ, профтехучилищ и техникумов, вузов, академий и отраслевых научно-учебных институтов и центров: многие из них сумели пережить этот

сложнейший период, в настоящее время сохраняют свой профиль и прочно стоят на рынке образовательных услуг. Однако до формирования действенной системы профессиональной подготовки и переподготовки кадров еще далеко.

Крупные и мелкие коммерческие фирмы, органы государственного управления, некоммерческие организации озабочены поиском и выращиванием квалифицированных кадров производства и управления. Эта проблема особенно актуальна для муниципального уровня: существует тенденция оттока ресурсов, в том числе и трудовых, в крупные центры. Ситуация усугубляется процессами социальной деградации муниципальных образований.

Центростремительные социальные тенденции оставляют российскую глубинку без ресурсов, необходимых и достаточных для развития территории. Малые города и районы, а также другие муниципальные образования имеют особенности, которые определяют их отставание от крупных городов. К числу таких особенностей можно отнести следующие:

- более слабый и неразвитый информационный ресурс;
- невысокий уровень кадрового потенциала (избыток рабочей силы может быть значительным, но качество ее менее всего подходит для организации малого и среднего бизнеса);
- отсутствуют сильные образовательные центры (вузы, ссузы -- государственные и частные), способные быстро реагировать на спрос образовательных услуг в рыночной экономике;
- неразвитость структур поддержки предпринимательства, включая систему подготовки кадров;
- более ограниченные сферы деятельности, особенно в промышленном производстве и производстве услуг;
- очень низкая платежеспособность населения.

Развитие муниципального образования как социальной целостности в значительной степени зависит от наличия в нем людей, способных стать основой эффективного местного самоуправления, мотивированных и

ориентированных на профессиональный рост кадров массовых профессий. Поступательное социально-экономическое развитие города или района невозможно без формирования и востребованности качественного кадрового потенциала.

Степень разработанности проблемы

Проблема развития кадрового потенциала в диссертационном исследовании рассматривается в непосредственной взаимосвязи с условиями социально-экономического развития российских муниципальных образований. Ориентация на российскую специфику обусловила концентрацию внимания преимущественно на работах российских ученых, которые анализируют процессы социально-экономической трансформации, проблемы управления муниципальным образованием, преобразования в отечественной системе подготовки и переподготовки кадров.

Труды отечественных исследователей, которые могут быть полезны при изучении проблем развития кадрового потенциала района, можно разделить на три основных группы:

1. Анализ социально-экономического развития и определение роли кадровой политики в этом развитии. К данному направлению можно отнести работы В.Л. Абрамова, А.Н. Аверина, Ю.П. Алексеева, Г.П. Зинченко, Н.А. Емельянова, Н.И. Мироновой, В.И. Патрушева¹ и др., посвященные специфике муниципального управления в современных российских условиях. Методологический и теоретический контур рассмотрения данной проблемы задают труды российских социологов Л.А. Беляевой, Е.В. Охотского,

¹ Абрамов В.Л., Деркач А.А., Зыкин В.Г. Управление персоналом государственной службы / Под ред. Е.В. Охотского. - М., 1997; Аверин А.Н. Муниципальная социальная политика и подготовка муниципальных служащих / А.Н. Аверин. - М.:Флинта, 2005; Алексеев Ю.П., Волгин Н.А. Российский Север: проблемы социального развития. - М., 2004; Зинченко Г.П. Социология управления. - Ростов: Феникс, 2004; Иванов В.Н., Патрушев В.И. Инновационные социальные технологии государственного и муниципального управления. - М.: Экономика, 2001.

В.Г. Смолькова, Ж.Т. Тощенко, В.В. Щербины¹, рассматривающие особенности социально-экономических трансформаций современного российского общества. Определенный интерес представляют работы Н.П. Хваткова² об управлении экономикой Нижегородской области и развитии кадрового потенциала.

2. Труды, посвященные социологии образования и трансформации системы современной российской подготовки кадров. Среди них наиболее существенными, с точки зрения изучения проблем кадрового потенциала, представляются работы П.Ф. Анисимова, Г.К. Ашина, З.Т. Голенковой, Л.И. Евенко, В.Г. Игнатова, Б.Т. Пономаренко, В.А. Сулемова³.

3. Изучение проблем развития кадровых процессов, профессиональной компетенции муниципальных служащих и определение их роли в формировании кадрового потенциала района. Здесь особо следует отметить работы А.Н. Ершова, Г.Е. Зборовского, Л.А. Калиниченко, А.К. Конькова, В.С. Нечипоренко, А.И. Турчинова, А.Н. Широкова, С.Н. Юрковой, Л.А. Хохлова⁴, в которых исследуются составляющие профессиональной

¹ Беляева Л. А. Социальная модернизация в России в конце XX века. - М.: ИФРАН, 1997; Охотский Е.В. Политическая элита / РАУ. Политол. Центр. - М.: Луч, 1993; Смольков В.Г., Киселев В.Н. Социальное партнерство. Словарь-справочник. - М., 1999; Тощенко Ж.Т. Становление новой России: власть и общественные ценности / РАУ. - М., 1992; Тощенко Ж.Т. Социология. - М.: Прометей, 1999; Щербина В.В. Проблема менеджмента в сфере управления человеческими ресурсами // СОЦИС, 2003. - №7; Щербина В.В. Средства социологической диагностики в системе управления. - М., 1993.

² Хватков Н.П. Управление экономикой муниципального образования: теория, методология, практика / Н.П. Хватков. - Н.Новгород: Изд-во Волго-Вятской академии гос. службы, 2003; Организационно-экономическое и кадровое обеспечение стратегического управления развитием территории (региональный и муниципальный аспект). / Под редакцией Н.П. Хваткова. - Н.Новгород: Изд-во Волго-Вятской академии госслужбы, 2005.

³ Анисимов П.Ф. Финансирование профессионального образования за рубежом / П.Ф.Анисимов, В.М.Демин, О.Н.Олейникова. - М.: Мастерство, 2001; Ашин Г.К. Проблемы элитного образования в зарубежной социологии // СОЦИС, 2005. - №2; Ашин Г.К., Бережнова Л.Н., Карабущенко П.Л., Резаков Р.Г. Теоретические основы элитологии образования. - М., 1998; Голенкова З. Т. Динамика социокультурной трансформации в России// Социс, 1998, №10; Голенкова З.Т., Игитхаян Е.Д. Профессионалы - портрет на фоне реформ // СОЦИС, 2005. - №2; Евенко Л.И. Что такое российский МВА? // БОСС. - 2000. - №4; Игнатов В.Г. Государственный служащий современной России: социально-политический анализ деятельности и ценностных ориентаций. СКАГС. - Ростов н/Д, 1995; Пономаренко Б.Т. Профессионализм как основа государственного регулирования кадрового потенциала Российской Федерации / Государственная кадровая политика и механизмы ее реализации. - М., 2002; Сулемов В.А. Кадровый потенциал общества и государственного управления: состояние проблемы, перспективы развития / Государственная служба и кадровый потенциал России: история, современность, будущее. - Курск, 2002.

⁴ Ершов А.Н. Социальные ресурсы местного самоуправления (Опыт социологического анализа в Республике Татарстан). - Казань: «Идель-Пресс», 2001; Ершов А.Н., Хайруллина Ю.Р. Качество жизни и местное самоуправление в условиях социальной модернизации // СОЦИС, 2004. - №8; Зборовский Г.Е., Шуклина Е.А..

компетентности муниципальных служащих и их трансформация в современной российской системе управления.

Большинство научных работ по кадровой проблематике отражают те или иные стороны кадрового потенциала: трудовые ресурсы, профессиональная подготовка кадров в системе образования, управление персоналом на предприятиях или отдельно проблемы государственной и муниципальной службы. Однако, это только подсистемы, составляющие более широкое понятие кадровый потенциал территории. При анализе социально-экономического развития и определения кадровой политики в этом развитии делаются попытки объединять все составляющие в единую систему. Так, например, в работе Н.П. Хваткова «Организационно-экономическое и кадровое обеспечение стратегического управления развитием территории (региональный и муниципальный аспект)»¹ делается попытка выйти на подобный подход. Однако, во-первых, автор берёт узкий аспект этой проблемы кадров, рассматривая их как управленческий ресурс государственных и муниципальных служащих. Во-вторых, в работе доминирует проблема большого региона -- субъекта федерации, а муниципальный уровень освещен недостаточно глубоко и полно.

Таким образом, при анализе проблем развития кадрового потенциала была учтена комплексная специфика особенностей кадровой политики (теории кадровой политики) применительно к уровню муниципального образования, особенностей трансформации образовательной системы данного муниципального образования (концепции социологии образования и подходы к

Профессиональное образование и рынок труда // СОЦИС, 2003. - №4; Калининко Л.А. Социальная организация государственной службы. – М.: Издательство РАГС, 2000; Коньков А.К. и др. Муниципальное управление: профессиональное развитие персонала / А.К.Коньков, В.С.Нечипоренко, Б.Т.Пономаренко, Л.В.Прибыткова и др. - М.: Логос, 2001; Нечипоренко В.С. Муниципальное управление: правовые основы муниципальной службы / В.С. Нечипоренко. - М.: Логос, 2001; Турчинов А.И. Профессионализация и кадровая политика: проблемы развития теории и практики. – М.: Московский психолого-социальный институт, Флинта, 1998; Хохлов А.А. Становление и развитие кадрового обеспечения региональных органов власти. – Орел, 1999; Юркова С.Н., Широков А.Н. Местное самоуправление: рыночный облик местной власти // Экономист. – 1996. - № 1; Широков А.Н., Юркова С.Н. Реформа местной власти в России. – СПб: Вести, 1995.

¹ Организационно-экономическое и кадровое обеспечение стратегического управления развитием территории (региональный и муниципальный аспект). / Под редакцией Н.П. Хваткова. – Н.Новгород: Изд-во Волго-Вятской академии госслужбы, 2005.

подготовке кадров). Важной составляющей понимания феномена формирования кадрового потенциала муниципального образования стали концепции, позволяющие оценить ресурсы и возможности (в том числе, кадровые) служащих муниципалитетов (концепции трансформации современной российской системы государственного и муниципального управления). Только сочетание данных подходов может позволить в полной мере проанализировать особенности формирования и развития кадрового потенциала муниципального образования, поскольку данный процесс во многом определяется не только и не столько изменениями системы образования и подготовки кадров, сколько должен учитывать и необходимость мер мобилизационного характера (привлечение и удержание кадров), которые в первую очередь становятся функцией местных властей и зависят от проводимой ими кадровой политики.

Цель исследования – выявить роль и место кадрового потенциала в стратегии развития муниципального образования, его значимость для социально-экономического развития региона.

В соответствии с целью исследования в диссертации ставятся и решаются следующие **задачи**:

1. Систематизировать научные подходы к анализу проблем кадрового потенциала и социально-экономического развития муниципального образования.

2. Проанализировать особенности формирования стратегии социально-экономического развития муниципального образования и место проблем кадрового потенциала в контексте данной стратегии.

3. Дать социологическое обоснование проблем, возникающих при управлении развитием кадрового потенциала территорий района, и предложить пути их решения.

4. Определить специфику проблем развития кадрового потенциала Борского района Нижегородской области с учетом факторов и особенностей областных и региональных социально-экономических процессов.

5. Установить влияние факторов социально-экономической деградации на развитие кадрового потенциала и предложить пути их преодоления.

6. Показать роль социального партнёрства в развитии кадрового потенциала муниципального образования.

Объектом исследования являются система муниципального и районного управления, а также предприятия, организации и образовательные учреждения, создающие и использующие кадровый потенциал районного муниципального образования в процессе своего функционирования и развития.

Предметом диссертационного исследования являются социально-экономические и управленческие процессы, оказывающие влияние на состояние и динамику развития кадрового потенциала района.

Теоретико-методологической базой исследования являются принципы системности, историзма, принцип социально-экономического детерминизма, структурно-функционального анализа. Теоретическую основу диссертации составляют концепции социально-экономических трансформаций, социальных ресурсов, а также теории социологии образования и социологии управления.

Эмпирическая база научного исследования

В рамках Целевой комплексной программы «Кадры» в июне-июле 2005 г. было проведено экспертное социологическое исследование, посвященное проблемам формирования и использования кадрового потенциала Борского района с участием автора. Борский район по ряду показателей является типичным для анализа проблем формирования кадрового потенциала. Его типичность обусловлена развитым промышленным производством и довольно

значительной долей сельхозпредприятий, нуждающихся в кадрах. Данная ситуация характерна для ряда муниципальных образований Нижегородской области, поэтому полученные результаты возможно использовать для понимания ситуации в данных районах. Кроме того, масштабные процессы по привлечению инвестиций сделали Борский район чрезвычайно интересным объектом исследования, поскольку в сложившейся ситуации потребность в кадровом обеспечении вновь открывающихся промышленных и сельскохозяйственных предприятий чрезвычайно возросла, проблемы формирования кадрового потенциала муниципального образования обострились. Исследование осуществлено исследовательским коллективом кафедры прикладной социологии факультета социальных наук ННГУ им. Н.И. Лобачевского под руководством д.э.н., проф. Иудина А.А. на основе глубинных нестандартизированных интервью экспертов, которыми являлись 20 руководителей верхнего эшелона администрации и Земского собрания Борского района.

В период 1998-2004 гг. был осуществлен социальный эксперимент на базе четырехстороннего договора о социальном партнерстве между администрацией района, Земским собранием, филиалом Борского стекольного индустриально-экономического техникума (БСИЭТ) и Ассоциацией товаропроизводителей Борского района по формированию кадрового потенциала района. Под руководством автора диссертационного исследования из филиала Гусевского стекольного колледжа техникум стал самостоятельным учебным заведением. Помощь социальных партнеров позволила коллективу преподавателей и сотрудников техникума не только восстановить в полном объеме все специальности технического профиля, но и значительно повысить качество подготовки специалистов среднего звена. В результате была разработана концептуальная схема социального партнерства, которая позволила перевести подготовку технических кадров муниципального образования на принципиально иную основу: были учтены потребности в кадрах местных

предприятий и организаций, активная поддержка местной администрации позволила наладить структуру взаимодействия образовательного учреждения и предприятий, привлечь новых преподавателей.

Автором осуществлен вторичный анализ данных социологического исследования «Проблемы функционирования и развития местного самоуправления в Российской Федерации» (октябрь, 2004 г.), проведенного кафедрой государственной службы и кадровой политики Российской академии государственной службы при президенте Российской Федерации. Руководитель проекта – д.с.н., проф. А.И. Турчинов.

Научная новизна исследования

1. Осуществлен комплексный анализ кадрового потенциала муниципального образования с учётом особенностей и специфики, характерных для районов, прилегающих к мегаполисам;
2. Определены возможности социального взаимодействия органов местного самоуправления, различных организаций и предприятий района в процессе формирования и развития кадрового потенциала, разработана принципиальная схема такого взаимодействия;
3. Исследован феномен социального партнерства в процессе формирования кадрового потенциала района. На основе социологического эксперимента получена концептуальная схема и разработаны методические основания системы социального партнерства в муниципальном образовании;
4. Дан анализ задач органов местного самоуправления по формированию позитивного имиджа района, привлечению на территорию кадров различного уровня и квалификации;
5. Выявлены барьеры и препятствия в процессе кадрового развития и факторы социальной деградации поселенческих образований;

6. Определена роль кадрового потенциала муниципального образования в стратегии социально-экономического развития, в первую очередь, как основы инвестиционного процесса на территории.

Положения, выносимые на защиту

1. Анализ кадровой ситуации социально-экономической системы районного уровня возможен только на комплексной основе в связи с тем, что, во-первых, он функционирует как некая подсистема систем более высокого уровня, во-вторых, внутри района существуют и функционируют конкурирующие системы, в третьих, развитие кадров, начиная с определенного уровня, подразумевает необходимость межотраслевой ротации управленческих работников и, в четвертых, это связано с междисциплинарностью исследовательских задач такого рода;
2. Развитие производства является важнейшим фактором, а также объектом и субъектом развития кадров территории. Диалектика развития производства и системы профессионального образования проявляется в том, что важнейшим фактором инвестиционной привлекательности района является наличие в нем достаточного количества кадров соответствующей квалификации и требуемого уровня. Реальное воспроизводство кадров, в свою очередь, требует не только развитой системы подготовки и повышения квалификации, но и системы социальной защиты и поддержки, в том числе ее профсоюзной составляющей. Создание развитой социальной инфраструктуры, включающей в себя системы социальной защиты, медицинского обслуживания, систем отдыха и рекреации, является важнейшим фактором привлечения кадров в район. Реализация задач является функцией районной администрации. Таким образом, развитие кадрового потенциала возможно при интеграции усилий, предприятий и

организаций, образовательных учреждений, профсоюзных организаций и местных властей.

3. Реальное развитие и воспроизводство системы профессионального образования сегодня невозможно только в рамках учреждений образовательного ведомства. Необходимо создание системы взаимовыгодного социального партнерства власти, бизнеса и образовательных учреждений. Концептуальная схема социального партнерства предполагает взаимодействие следующих субъектов:

- государства;
- органов субъектов федерации (область);
- местных органы самоуправления;
- субъектов и организаций хозяйствования различных форм собственности;
- непосредственно граждан (физических лиц), оплачивающих образовательные услуги.

Эксперимент по социальному партнерству позволил на базе Борского стекольного индустриально-экономического техникума Нижегородской области не только восстановить в полном объеме все специальности технического профиля, но и значительно повысить качество подготовки специалистов среднего звена. Социальное партнёрство в рамках данного проекта понималось широко, потому что само назначение системы образования носит ярко выраженный социальный характер. Сегодня БСИЭТ претендует на роль кадрового центра профессиональной подготовки в районе.

4. Формирование кадрового потенциала района по ряду причин является процессом мобилизационным (здесь действуют нерыночные механизмы). Во-первых, районный рынок труда включен в систему более высокого уровня, и в ней происходит отток квалифицированных

кадров на областной уровень. Во-вторых, большинство территорий района не обладают необходимыми ресурсами и развитой социальной инфраструктурой для удержания и, тем более, привлечения квалифицированных кадров. Поэтому кадровый потенциал создается за счет целенаправленной мобилизации ресурсов и создания синергетического эффекта. Основная функция органов местного самоуправления заключается в поддержании жизнедеятельности района и его развитии, важнейшим направлением их деятельности является создание условий для развития кадрового потенциала территорий и поселенческих образований района. В ряду этих условий следует обозначить следующие: развитие сельхозпроизводства, оказание помощи в создании и развитии личных подсобных хозяйств, создание стимулов для работы на селе; формирование позитивного имиджа района с активным использованием ресурсов СМИ, воспитание патриотического отношения молодых людей к своему району, усиление акцентов на его привлекательности не только для работы, но и для жизни.

5. Основными барьерами на пути развития кадрового потенциала муниципального образования являются процессы неконтролируемой миграции и социальной деградации сельских территорий района. Наиболее существенное давление на кадровую ситуацию в районе оказывает соседство крупного мегаполиса, который, с одной стороны, оттягивает на себя кадровые ресурсы, а, с другой, формирует зоны социального неблагополучия за счет социальных групп, отторгнутых большим городом. Важнейшим барьером развития сельских территорий района (как и всей сельской российской глубинки), усугубляющим процессы социальной деградации, является существующая ситуация в сельскохозяйственной отрасли;

6. Кадровый потенциал муниципального образования является основой для привлечения инвестиций в район. Как показывают особенности социально-экономического развития Борского района Нижегородской области, привлекательность района для инвесторов формируется по ряду показателей, причем одним из наиболее важных является обеспеченность кадрами, способными обслуживать вновь открывающиеся предприятия. Так, в настоящий момент открытие ряда сельхозпредприятий нового типа на территории района тормозится отсутствием квалифицированных и ответственных работников.

Научно-практическая значимость работы

Теоретическая значимость работы заключается в том, что в ней выявлены основные факторы формирования кадрового потенциала муниципального образования. Проанализированы и описаны роли предприятий, организаций, учреждений образования и органов местного самоуправления в данном процессе, предложена и обоснована схема системного взаимодействия этих акторов в процессе социально-экономического развития территории и формирования кадрового потенциала.

Практическая значимость обусловлена тем, что в диссертации предложено концептуальное основание для деятельности органов местного самоуправления, являющихся центральным звеном формирования кадрового потенциала. Понимание механизмов формирования кадрового потенциала территории и знание препятствий, возникающих в этом процессе, позволяет грамотно выстраивать кадровую политику муниципального образования. Материалы диссертации могут быть использованы в процессе профессиональной подготовки социологов и менеджеров социальной сферы, в вузовских курсах по социологии социальной структуры, социологии образования, социологии труда, социологии управления.

Апробация работы

Материалы диссертационного исследования используются автором при чтении курсов «Система государственного управления» и «Муниципальное управление» в Волго-Вятской академии государственной службы.

Положения диссертации были изложены в выступлениях на конференциях, совещаниях и форумах:

- Научно-практическая конференция «Концепция государственной поддержки малого предпринимательства на федеральном и региональном уровнях». Н.Новгород, 26-29 сентября 2000 года;

- Конференция «Муниципальный консалтинг: перспективы, проблемы, опыт» в рамках Муниципального Форума. Москва, 28-30 ноября 2001 года;

- Всероссийский научно-промышленный форум «Россия единая». Конференция «Развитие социального партнёрства по подготовке и переподготовке квалифицированных рабочих кадров для реального сектора экономики». Н.Новгород, 5 сентября 2002 года;

- Второй Российский муниципальный форум. Санкт-Петербург – Павловск, 9-10 октября 2002 года;

- Совещание в Госстрое РФ «Задачи отраслевой подготовки кадров и пути решения через развитие социального партнёрства». Москва, Март 2003 года;

- Совет директоров ССУЗов Госстроя РФ. Москва, 5-7 июля 2004 года;

- Рабочая встреча руководителей крупных строительных компаний с ректорами высших и директорами средних учебных заведений строительного профиля «Состояние и меры по развитию строительного профессионального образования в свете решения приоритетных национальных проектов в области образования». Москва, 25 апреля 2006 года.

Различные аспекты диссертационного исследования отражены в 13 работах общим объемом 20 п.л., личный вклад автора 9 п.л. Диссертация обсуждена на

заседании кафедры прикладной социологии факультета социальных наук Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского.

Структура диссертационного исследования

Диссертационная работа состоит из введения, трех глав, заключения и библиографии. Первая глава содержит обзор подходов к изучению кадрового потенциала и социально-экономического развития района, вторая и третья базируются на материалах проведенного исследования и практике управления Борским стекольным индустриально-экономическим техникумом. В работе представлены 7 таблиц и 1 рисунок.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во Введении обосновывается актуальность темы, описывается степень научной разработанности проблемы, формулируются цель и задачи, объект и предмет исследования, характеризуется его теоретико-методологическая и эмпирическая база, раскрывается научная новизна и научно-практическая значимость результатов исследования.

Первая глава работы «Системный подход к развитию кадрового потенциала территории» состоит из трех параграфов, в которых проанализированы теоретические и управленческие концепции, посвященные процессам формирования кадрового потенциала территории.

В первом параграфе «Особенности формирования стратегии развития кадрового потенциала муниципального образования» рассматриваются подходы, которые могут быть применимы для исследования особенностей социально-экономического планирования в малом территориальном образовании. Управление муниципальным образованием обязательно включает оценку состояния кадрового потенциала, определение проблемных зон и разработку стратегии его развития. На первоначальном этапе построения стратегии развития проводится выполнение целого ряда подготовительных

работ прогнозно-аналитического характера, преследующих цель диагностирования основного стратегического выбора муниципального образования, обоснования перспективных приоритетных направлений развития, которые должны реализовываться органами управления в перспективе.

Основной категорией диссертации стало понятие кадрового потенциала. Понятие человеческого капитала не использовалось, поскольку, с одной стороны, оно применяется преимущественно в экономических исследованиях (не всегда имеет необходимый и выраженный социологический аспект), а с другой стороны (что еще более важно) используется, прежде всего, для оценки индивидуальных ресурсов человека (например, при анализе его возможностей на рынке труда) и практически не применимо для характеристики трудового потенциала муниципальных образований.

Автором проанализирован имеющийся опыт формирования стратегий развития кадрового потенциала. Отмечено, что в России существует определенный опыт разработки и реализации стратегий и стратегических планов социально-экономического развития территорий, однако используемые методологии и методики не полностью соответствуют последним достижениям науки, вообще требованиям научного (и в частности, системного) подхода к социальным явлениям¹. Отнюдь не все программы (особенно это касается программ развития кадрового потенциала) представляются не только продуманными, но и выполнимыми.

Во втором параграфе «Общие принципы выстраивания кадровой политики и специальные проблемы муниципального образования» рассмотрены специфические проблемы (социальные и экономические), которые возникают на пути формирования стратегии развития кадрового потенциала территории, отмеченные как учеными, так и практиками-управленцами. Реализация

¹ Среди имеющихся программ развития кадрового потенциала можно назвать Областную целевую программу «Содействие развитию персонала в Саратовской области» на 2005-2007 годы, Республиканскую целевую программу развития кадрового потенциала государственной службы Чувашской Республики "Управленческие кадры Чувашии: 2001 - 2003 годы", Указ № 774 "О подготовке управленческих кадров для организаций народного хозяйства Российской Федерации" от 23 июля 1997 года.

основных направлений кадровой политики муниципального образования предполагает решение специальных задач, связанных с основными социально-экономическими проблемами муниципального образования, выстраиванием системы взаимодействия населения, органов власти, предприятий района, образовательных учреждений. Выделены следующие проблемные зоны:

1. Формирование социально безопасного пространства;
2. Развитие социальной инфраструктуры муниципального образования;
3. Роль предприятий региона и развитие бизнес-сообщества;
4. Разработка и реализация программ подготовки кадров в условиях взаимодействия органов местного самоуправления, предприятий и образовательных учреждений;
5. Проблемы мотивации к труду.

В третьем параграфе «Управленческие ресурсы муниципального образования как важнейший элемент кадровой политики» проанализирован компетентностный потенциал управленческих кадров как важная составная часть кадрового потенциала муниципального образования, а также проблемы, возникающие в муниципальных образованиях в связи с недостаточной квалификацией управленческих кадров, связанные с тем, что происходит постепенная утрата кадрового потенциала муниципальных служащих, подготовленных советско-партийной кадровой системой, многие из которых к тому же не в полной мере встроились в новую систему управления. В современном мире одной из причин успеха местных сообществ является уровень профессиональных знаний муниципальных служащих, которые составляют основу профессионализма всех кадров и совершенствования социальной структуры общества. К образованию муниципальных служащих предъявляются особые требования, что усиливает привилегированность их положения как профессионалов, сближает их с политической элитой.

Развитие профессиональной компетенции и компетентности предполагает непрерывное обновление и реализацию комплекса профессиональных знаний и практического опыта эффективного социального управления.

Во второй главе «Развитие кадров как системное основание развития района», включающей четыре параграфа, представлены результаты экспертного исследования проблем формирования кадрового потенциала Борского района Нижегородской области, осуществленного при участии автора.

В первом параграфе главы «Объект исследования: типичность и специфика Борского района Нижегородской области» описываются социально-экономические характеристики района, которые являются типическими и позволяют экстраполировать полученные в результате исследования данные и на другие районные муниципальные образования. Здесь же описывается специфика района, в частности, рост объема привлекаемых в экономику инвестиций, который обусловил большую остроту проблем кадрового обеспечения.

В результате проведенного исследования выявлены характерные для населения Борского района специфические тенденции: миграция и социальная деградация, которые существенно влияют на снижение кадрового потенциала.

Причиной миграции является как общее разрушение экономического потенциала района в 90-ые годы, так и близость областного мегаполиса. Кроме этого присутствует внутрирайонная мобильность трудовых ресурсов, что ухудшает положение в малых муниципальных образованиях сельских советов. Низкая зарплата не стимулирует притока кадров в сельскохозяйственное производство, ведет к их ежегодному уменьшению, уходу на производство. Тем более, что практически в каждом населенном пункте, в каждом сельхозпредприятии имеется одна или несколько производственных организаций и предприятий, где уровень зарплаты несколько выше, чем в сельхозпроизводстве. Кроме того, наиболее активные люди уезжают на работу в другие регионы, в частности, в Москву. Есть примеры, когда люди из села

устраиваются на работу на промышленных предприятиях, расположенных на территории городов Бор и Нижний Новгород.

Эта ситуация, особенно в сельской местности, усугубляется социальной деградацией населения, в том числе молодёжи, что сводит ее кадровый потенциал на нулевой уровень. Во параграфе данной главы автор не только анализирует положение дел, но и предлагает пути решения, преодоления этих тенденций.

Чтобы уменьшить миграционный поток трудовых ресурсов за пределы муниципального образования, необходимо предусмотреть несколько основных направлений работы по мотивации населения к трудовой деятельности в своём районе:

- привлечение населения к работе в сельхозпроизводстве, оказание помощи в создании и развитии личных подсобных хозяйств, создание стимулов для работы на селе, в том числе нематериальных (создание и улучшение жилищно-коммунальной структуры, развитие транспортной инфраструктуры, создание системы проведения досуга, преодоление процессов алкоголизации и социальной деградации);

- создание удобной транспортной инфраструктуры, позволяющей быстро и дешево перемещаться между Бором и Н. Новгородом;

- организация досуга молодежи, создание развлекательных комплексов, кинотеатров, домов культуры, позволяющих молодым людям отдыхать в пределах своего района, своего населенного пункта.

- формирование позитивного имиджа Борского района с активным использованием ресурсов СМИ, воспитание патриотического отношения молодых людей к своему району, усиление акцентов на привлекательности Борского района не только для работы, но и для жизни;

Для преодоления факторов социальной деградации органы местного самоуправления должны сосредоточить усилия на следующих направлениях своей деятельности:

ü развивать производство для оздоровления всех сфер жизни, а также с целью появления достаточных средств для реализации программ по борьбе с социальными болезнями;

ü проводить эффективную политику по борьбе с наркоманией и алкоголизмом;

ü со стороны СМИ должна проводится активная пропаганда, направленная против наркотиков и алкоголя в защиту здорового образа жизни.

В последующих параграфах этой главы даётся анализ кадрового потенциала как основы социально-экономического развития и, в первую очередь, стратегической его составляющей – инвестиционного процесса. На конкретных примерах в Борском районе показано, что именно наличие квалифицированных кадров как массовых профессий, так и управленцев, в том числе в органах местного самоуправления, позволило ему занимать ведущие места по объёму инвестиций не только в области, но и России (рис. 1).



Рис. 1. Элементы инвестиционной привлекательности

Борского района

Государственная политика в сфере регулирования развития кадрового потенциала социальных образований определяет рамочные условия развития района. С одной стороны, она предоставляет определенные возможности, с другой стороны, формирует определенные риски и создает предпосылки нестабильности. Риски связаны с фактическим отсутствием эффективной кадровой политики на федеральном уровне. Проблемы с поиском специалистов соответствующей квалификации испытывают многие предприятия, даже наиболее успешные в районе. Так, например, стекольный завод постоянно ищет специалистов с высшим техническим образованием, потому что внедряет новые производственные системы, требующие высокого уровня квалификации. Несмотря на то, что предприятие предлагает новым работникам выгодные условия (высокую заработную плату, социальный пакет), отнюдь не все вакансии заняты. Предприятию сложно найти работников соответствующей квалификации.

В данном случае наиболее реальная схема совместной разработки программ развития как для села, так и для промышленности может выглядеть следующим образом. Инвестор вкладывает деньги в развитие кадров, а федеральные и местные власти обеспечивают развитие поселенческой инфраструктуры, решают социальные аспекты функционирования соответствующего поселения.

Привлекательность района для инвесторов формируется по ряду показателей, причем одним из наиболее важных является обеспеченность кадрами, способными обслуживать вновь открывающиеся предприятия. Создание инвестиционной привлекательности является одной из важнейших стратегических функций органов местного самоуправления. В то же время, возможность привлечения инвестиций в район, а в связи с этим и экономические перспективы его развития могут являться фактором, который будет удерживать в районе квалифицированных специалистов.

В третьей главе «Подготовка специалистов: диалектика спроса и предложения» дан анализ рынка труда в Борском районе Нижегородской области. Особенно подробно отражены его специфические черты как особого муниципального образования, находящегося в зоне влияния мегаполиса областного центра, имеющего исторически сложившуюся производственно-экономическую структуру. Одной из важнейших специфических черт формирующегося российского рынка труда является его территориальная изолированность, региональная замкнутость. Дефицит специалистов на борском рынке труда не может компенсироваться избытком этих специалистов в соседних муниципальных образованиях. Тем более этот дефицит не компенсируется избытком специалистов, живущих в крупных городах. Результаты социологического анализа показывают, что местные кадры стремятся найти работу в более крупных городах: рынок труда там более привлекателен, больше вариантов поиска места работы. Очевидно, что в ближайшие годы Россия не сможет достигнуть высокой мобильности трудовых ресурсов, свойственной развитым странам Запада.

Автор обобщает опыт профессиональной подготовки кадров в Борском районе, подчёркивает особую роль в этом процессе органов местного самоуправления, учебных заведений. Важное место профессиональной подготовки и переподготовки кадров для стекольного завода и района сыграло средне-специальное образовательное учебное заведение – Борский стекольный индустриально-экономический техникум, который возглавлял диссертант с 1998 по 2004 год. Как показывает социологический анализ, провинциальные учебные заведения подобного профиля вполне могут стать ядром в процессе становления подобных систем подготовки кадров на территории других районов Нижегородской области. В этой главе рассматривается феномен социального партнёрства как в системно-концептуальном понимании, так и как научно-практический эксперимент, который сложился в процессе возрождения и развития Борского стекольно-индустриального техникума. Даётся более

широкое понимание этого явления, которое затрагивает не только взаимодействие заказчика-работодателя и учебного заведения-продавца профессионального работника, но и как более широкий процесс сотрудничества образовательных учреждений, предприятий и организаций района, а также местных органов власти по вопросам развития кадрового потенциала

Автор на конкретном примере показывает, что спектр социального партнёрства необходимо расширить географически за счёт других регионов, увеличивая количество субъектов–партнёров и привлекая органы государственной и муниципальной власти. В контур данного взаимодействия следует также включать организации, обеспечивающие социокультурное развитие муниципального образования (учреждения культуры, различные досуговые центры, в ряде случаев религиозные организации). Социальное партнёрство становится одним из ключевых факторов формирования и развития кадрового потенциала, что уже показал эксперимент, реализованный на базе БСИЭТ.

Во главу угла этого процесса должна ставиться потребность в подготовке и переподготовке персонала со стороны заказчика – муниципальных органов, предприятий всех форм собственности, малого и среднего бизнеса. Такой заказ можно выполнить, если профессиональное образование будет преобразовано в многопрофильную систему, интегрирующую все уровни от начального до высшего, включая переподготовку и аттестацию кадров по разнообразным направлениям. Такая задача предполагает участие всех органов муниципального управления и требует поддержки со стороны вышестоящих государственных органов. Конечной целью программы является стратегически продуманная профессиональная подготовка персонала на базе ГОС СПО и потребностей заказчика и вывод государственного образовательного учреждения в достаточно рентабельный субъект рыночных отношений.

В **Заключении** дается общая характеристика результатов проведенного исследования, описываются основные проблемы формирования кадрового

потенциала в муниципальном образовании и даются методические и практические рекомендации по формированию системы социального партнерства в районном муниципальном образовании.

Основное содержание работы представлено в следующих публикациях автора:

1. Конаков Г.В., Киселев А.В., Серафимов М.М. и др. Предпринимательство и занятость населения в Борском районе Нижегородской области. Региональный проект – прогноз на 1991-2005 гг. / Г.В. Конаков, А.В. Киселев, М.М. Серафимов. – Н. Новгород: Изд-во УДЦ МИПК ННГАСУ, 1999. – 15 с. (личный вклад автора 0,3 п.л.).
2. Серафимов М.М. Мне повезло с учебником // Муниципальная власть, 2001. - №4. – С. 120.
3. Серафимов М.М. Борский стекольный индустриально-экономический техникум // Бюллетень строительной техники, 2002. - №2. – С. 56-57.
4. Серафимов М.М., Тарбеев В.В. Борский стекольный завод + Борский индустриальный техникум = социальное партнерство в образовании и труде // Стекло мира, 2002. - №4. – С. 90-91.
5. Серафимов М.М. Труд сделал человека бизнесменом (поддержка предпринимательства: идеология и практика) // Муниципальная власть, 2002. - №2. – С. 120-122.
6. Серафимов М.М. Миссия выполнима (опыт стимулирования предпринимательства в отдельно взятом районе) // Муниципальная власть, 2002. - №6. – С. 120-121.
7. Серафимов М.М. Борский стекольный индустриально-экономический техникум // Россия учится. Образовательные учреждения Госстроя России. – М.: Изд-во ООО «Промиздатцентр», 2002. – С. 319-322.

8. Серафимов М.М. Борскому стекольному индустриально-экономическому техникуму – 50 лет! // Стекло мира, 2003. - №4. – С. 20-22.
9. Закусов А.В., Серафимов М.М. Есть техникум на Бору / А.В. Закусов, М.М. Серафимов. – Н. Новгород: Изд-во «Арабеск», 2003. – 204 с. (личный вклад автора 5,6 п.л.)
10. Иванов В.А., Серафимов М.М., Тарбеев В.В. Теория и практика социального партнерства в образовании и труде / В.А. Иванов, М.М. Серафимов, В.В. Тарбеев. Под ред. д.э.н., проф. А.А. Иудина. – Н.Новгород: Изд-во НИСОЦ, 2005. – 72 с. (личный вклад автора 1,9 п.л.)
11. Серафимов М.М. Социальное партнерство как фактор развития кадрового потенциала муниципального образования // Социальные преобразования и социальные проблемы. - Вып. 1. – Н.Новгород: Изд-во НИСОЦ, 2005. – С. 78-82.
12. Серафимов М.М. Управление районом: проблема кадров // Социальные преобразования и социальные проблемы. – Вып. 3. – Н.Новгород: Изд-во НИСОЦ, 2005. – С. 209-213.
13. Иванов В.А., Серафимов М.М., Тарбеев В.В. Экономическое развитие Борского района: Проблема кадров / В.А. Иванов, М.М. Серафимов, В.В. Тарбеев. – Н.Новгород, 2006. – 82 с. (личный вклад автора 2 п.л.)