

УДК 316

## ТЕОРИЯ ЭЛИТ И ПРОБЛЕМА КАДРОВОГО ПОТЕНЦИАЛА СИСТЕМЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

© 2016 г.

*М.М. Серафимов*

Нижегородский госуниверситет им. Н.И. Лобачевского

m.serafimov@yandex.ru

*Статья поступила в редакцию 01.10.2015**Статья принята к печати 15.01.2016*

Рассмотрены особенности функционирования муниципального образования с точки зрения элементов теории элит. Особое внимание уделено особенностям деятельности и социальному портрету высшего слоя муниципальных служащих, из которых формируется элита местного самоуправления. Представители этой группы в процессе своего социального взаимодействия в наибольшей степени влияют на основные характеристики социально-экономического развития территории и, тем самым, на качество жизни населения. Отмечается и обосновывается несовершенство научных и практических разработок по кадровой политике, и предлагается использовать наиболее существенные достижения опыта подбора, расстановки и обучения кадров, успешно применявшихся в советский период.

*Ключевые слова:* элита, коэффициент элиты, кадровый потенциал, муниципальный служащий, система муниципального управления, социально активные граждане, подбор, расстановка и обучение кадров.

В современной элитологии существует несколько теорий: от классических (Г. Моска, В. Парето, Р. Михельс) до современных концепций – леволиберальной и плюрализма элит. Большинство этих теорий в качестве объекта управления рассматривают государство. Однако и управление муниципальным образованием можно, на наш взгляд, рассмотреть с точки зрения элитологии, хотя здесь действует не государственная власть, а органы местного самоуправления. Следует, однако, заметить, что, например, муниципальное образование «Городской округ город Бор» по размеру территории больше 45 государств мира, а по численности населения – более 30 государств. Понятно, что это небольшие государства, такие как Монако, Андорра, Люксембург и подобные им, но все они в теории элит рассматриваются как самостоятельные объекты анализа.

Само понятие «управляющая элита» базируется на основных понятиях и определениях. Есть такие понятия и в отношении местного самоуправления. В Федеральном законе от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1] сформулированы два термина – «местное самоуправление» и «муниципальное управление», которые используются в научной литературе. Для нашего подхода это разграничение непринципиально, и мы будем использовать термин «элита» – как управляю-

щий слой людей в муниципальном образовании. В эту категорию войдут не только муниципальные и государственные служащие, а все акторы социально-политического функционирования, в той или иной мере активно участвующие в общественно-политической жизни территории граждане.

Однако ядром элиты, её ключевым звеном является слой руководителей органов местного самоуправления и в целом муниципальные служащие, а также представители крупного бизнеса и территории в органах государственной власти. Именно эта группа людей играет важнейшую, если не сказать – решающую, роль в социально-экономическом развитии территории, определяет, разрабатывает и реализует все направления муниципальной политики. Именно она – элита – в условиях эволюционного развития и стабильности должна воспроизводить общественную жизнь и саму себя. Интересен этот анализ и с точки зрения кадровой политики в муниципальном образовании.

Муниципальный служащий является основным звеном в системе муниципального управления. Практика свидетельствует, что более 80% жизненных потребностей человека удовлетворяется на уровне города или сельского поселения – в пространстве муниципального образования. Как показывает анализ научной литературы, социологических и статистических данных по данной проблематике, определенное

внимание со стороны науки и государства уделяется вопросу кадрового потенциала муниципальных служащих [2]. Однако декларирование необходимости внимания к данному вопросу не привело к серьёзным изменениям положения дел в сфере муниципальной службы. Но понимание того, что проблема оптимизации профессионально-квалификационного развития муниципальных служащих имеет общегосударственное значение, сегодня уже достигнуто. «...У России нет двадцати лет, да и десяти тоже, может быть, есть два, три года. Если вы не сможете переучить работников за этот срок, – считает профессор М. Балдуччи, – то процесс децентрализации станет неудачен, причём эта неудача будет гораздо серьёзнее, чем в Западной Европе, поскольку экономика Западной Европы была более развита» [3, с. 59]. Этот прогноз пятнадцатилетней давности подтверждается трудностями реализации реформы местного самоуправления в России, дух и буква которой направлены на децентрализацию власти в муниципальных образованиях. Но в реальности происходит увеличение количества муниципальных служащих, без их соответствующей подготовки и переподготовки. Важно отметить, что общая численность чиновников в современной России за последние 10 лет выросла в 1.5 раза [4]. Это сказалось и на численности муниципальных служащих. В СССР в Борском районе в аппарате горкома КПСС было 25 человек, в исполкоме горсовета примерно 30 человек. А сегодня в реестре муниципальных служащих Борского района числится почти 300 человек. Как оказалось, время реальной оптимизации состава муниципалитета было упущено и децентрализация, которую предполагали разработчики Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ, провалилась. Вместо этого началось укрепление вертикали власти, причем не только государственной, что понятно и оправданно, но и муниципальной. А это противоречит не только духу, но и букве реформы местного самоуправления. Ситуация усугубляется тем, что происходит постепенная утрата муниципальных служащих, подготовленных советско-партийной кадровой системой, многие из которых к тому же не в полной мере встроились в новую структуру управления.

Практика социального управления свидетельствует, что для качественного переустройства социально-экономических условий жизни общества нужно определённое количество незаурядных личностей. Советский учёный Ю. Завальский исследовал введенное им понятие «коэффициент элиты». По его данным,

один процент элиты является инвариантной мерой для поддержания общества в состоянии социального равновесия. Россия к началу XX века имела коэффициент элиты 8%, в 1917 году – 2%, а в 1980 году – лишь 0.8%. По мнению учёного, этот коэффициент продолжает снижаться [5, с. 78–79]. Это подтверждает и анализ положения дел с гражданским активом в Борском районе. К концу 1980-х годов в структуре партийно-советской номенклатуры (депутаты всех уровней, партийный, комсомольский, профсоюзный актив, руководители предприятий и учреждений, представители общественных организаций) насчитывалось приблизительно 1200 человек, при численности населения 140000 человек (коэффициент элиты 0.86). В начале 2000-х гг. муниципальную политику определяли несколько десятков человек (менее 100). Коэффициент элиты упал в подобных муниципальных образованиях до уровня сотых долей. Сегодня мы можем говорить только о лидерских группах территории муниципального образования. Эти лидерские группы есть, но они очень малочисленны – фактически 4–5 человек определяют муниципальную политику. Они формируют органы местного самоуправления и проявляют политическую волю к получению власти и удержанию её на территории. Ещё хуже, когда есть несколько лидерских групп, которые, как правило, не готовы к компромиссу и диалогу, и вся энергия уходит в борьбу и противостояние, а не на развитие территории. Как отмечает И.В. Лавров, «в массовом обществе элиты являются генераторами, аттракторами роста общественного благосостояния. Если элиты не выполняют своих социальных функций и деградируют до правящих групп, не имеющих связей с гражданским обществом и населением, то в этом случае их цель – максимизация экономической ренты при помощи политической власти государства» [6].

В научном докладе одного из разработчиков действующего закона А.Н. Широкова говорится: «... одной из трех важнейших задач местного самоуправления является создание третьего центра публичной власти, непосредственно опирающегося на население, максимально ответственного перед ним, и вовлечение населения в решение общественных задач (преодоление иждивенческих настроений)» [7, с. 87]. В данном случае правильнее будет применить не понятие «элита», а «некая социально активная группа людей муниципального образования».

В другой своей работе этот же автор, анализируя ход реформы, отмечает, что именно задача вовлечения населения в решение задач

управления территорией оказалась невыполнимой предыдущим законом. Новый закон эту задачу также не выполнил. «Ограниченная роль представительного органа сведена к фактически ничтожной (надо отметить, что и количественный состав представительных органов был насколько это возможно минимизирован)» [8, с. 27]. Тут еще надо добавить, справедливо отмечает А.Н. Широков, что в числе депутатов заметное место занимали учителя, врачи, представители муниципальных предприятий, причем чаще всего директора школ, главные врачи больниц и руководители муниципальных предприятий ЖКХ, то есть люди, во многом зависящие от главы местной администрации. В такой конфигурации бессмысленно рассуждать о публичном осуществлении местной власти, контроле и развитии гражданского участия. В существующей практике, с таким ограниченным составом депутатов и административным ресурсом независимые представители попадают случайно и оказываются в меньшинстве.

Нецелесообразность возврата к советской системе местного самоуправления в условиях сегодняшнего общества не означает отказ от расширения круга лиц, участвующих в формировании политики и развитии муниципальных образований, которая, как отмечалось выше, осуществляется узкой группой должностных лиц. Встает вопрос: до какого уровня должна расширяться эта группа? Ответ на него дают В. Глазычев и А. Уриханян, утверждающие: «...именно того активного меньшинства, у которого повышенное IQ, энергия и этический строй. Весь мир давно знает – таких людей не меньше 2.5%. Возможно больше, но меньше не бывает»; «Требуется уважительное отношение, потому что везде эти 2.5% есть». Их надо рассматривать как корпоративных субъектов диалога. Надо с ними вместе выработать стратегию развития не только сверху вниз, но и снизу вверх [9, с. 54–55]. Стало быть, в муниципальном образовании «Городской округ город Бор» (численность 120 000 человек) активное меньшинство может составлять примерно 3000 человек. В настоящее время на уровне муниципального образования социально активных людей не на один порядок меньше.

Объектом нашего анализа является ядро элиты – группа людей, стоящих на верхней ступени иерархии, а это в муниципальном образовании представители всех органов местного самоуправления и, конечно, аппарат муниципальных служащих, который реализует цели и задачи политической элиты. Когда в стране произошла радикальная социально-экономи-

ческая реформа 1991–1993 годов, большинство муниципальных органов власти сформировались из партийно-советской номенклатуры – как руководители, так и аппарат, преобладающей в руководстве и до сих пор. Аппарат, правда, омолодился, но были потеряны советские традиции чиновничества, где существовал негласный культ заявителя, обращающегося в органы власти. Культ заявителя состоял из признания необходимости удовлетворенности заявителя результатами своего обращения в органы власти независимо от того, решена ли его проблема. То есть наряду с революционной сменой формаций фактически не произошло революционной смены управляющей элиты. Но в настоящее время, как было отмечено выше, она в десятки раз сузилась и в какой-то мере качественно оскудела, утратила нравственные качества и ценности, уровень политической культуры, связь с массами граждан. Культ заявителя исчез, а новые принципы не сформировались.

В условиях стабильного эволюционного развития общества элиты должны заботиться о более широком самовоспроизводстве, иначе им не удержаться в узкой касте лидирующих групп и произойдет новая революционная смена. Свое слово здесь должна сказать и социологическая наука, вооружить действующих политиков и управленцев методологией воспроизводства кадрового потенциала, дать практические рекомендации. Наука последних лет много времени уделяет исследованию и изучению кадрового потенциала, анализирует ситуации, дает рекомендации, которые не используются властью для решения проблем. Одна из причин – оторванность этих рекомендаций от реальной практики. При этом авторы не касаются опыта решения кадровых проблем в СССР, который нередко был весьма успешен. Многие из них прибегают к другой крайности: пытаются фрагментарно приспособить отдельные элементы (например, государственное распределение выпускников) на сегодняшней социально-политической и экономической базе, что в нынешних условиях невозможно.

Советский опыт кадровой работы в лучших своих аспектах вполне применим в подготовке работников государственной и муниципальной службы, но, разумеется, в модернизированном варианте. И хотя в научной литературе есть ссылки на труды ученых советского времени в области управления (например, В.Г. Афанасьева [10]), но абсолютно игнорируется практика и опыт работы партийных советских органов. Например, в добротной, глубокой монографии

отмечается, что «понятие кадрового обеспечения органов местного самоуправления и развития кадрового потенциала муниципальной службы относится к числу наименее разработанных в кадроведческой литературе» [11, с. 31]. И действительно, эта работа докторского уровня дает объемный и разносторонний анализ, но что касается практического применения этого исследования, в нем дается только лишь рекомендация внедрения программно-целевого подхода к планированию и развитию кадрового потенциала муниципальной службы. Но непонятно, кто будет разрабатывать эти программы целевого подхода, каково их содержание. И, главное, какова их полезность с точки зрения практической работы? Складывается впечатление, что они останутся на бумаге, т.к. это должна быть единая государственная, а не региональная программа, подкрепленная соответствующими финансовыми средствами.

Но у нас даже для исследований подобной проблемы не выделяется средств. Вот что написала по этому поводу Т. Иларионова: «Объективное знание тут можно получить, только если ученые будут чувствовать себя независимыми при проведении научных работ. Единственным источником средств для подобных исследований в нашей стране остается Российский гуманитарный научный фонд. В этом году он поддержал 800 самых разных проектов. Из них ни одного по проблемам государственного управления. Ни одного о государственной службе» [4, с. 49]. Многочисленные же исследования, которые проводятся за счет средств региональной и местной власти, в большей степени осуществляются для того, чтобы придать существующей практике научно обоснованный вид. Несколько иначе это происходило в советское время. Так, критикуя отношение власти к социологии в советское время, М.К. Горшков утверждает, что «господствующая в СССР командно-административная система имела то преимущество, что ученый-социолог мог выступать инициатором организованного социального действия. Рекомендации социологов партийным органам находили, например, отражение в области социальной политики (исследования движения рабочей силы, текучести рабочих кадров) или в государственных новациях относительно высшего образования (отмена ценза для лиц, не имеющих производственного стажа), в градостроительном планировании и решении целого ряда других острых социальных проблем» [12, с. 20]. С этой точки зрения полезно обратиться к опыту работы с партийно-советскими кадрами (т.е. муниципальными

служащими), где для практической работы предлагался понятный алгоритм, который формулировался совершенно четко: «Подбор, расстановка и воспитание (куда входило и обучение) кадров». Как это осуществлялось и что изменилось в этой сфере деятельности сегодня? Подбор велся коллективно (с обсуждением не только коллегами, но и изучением репутации в трудовом коллективе). Опирался он на широкую базу резерва. Разумеется, никаких, подобных сегодняшним, конкурсов не было, т.е. никакие самовыдвиженцы и люди с улицы не рассматривались. Сегодня, при увлечении различного рода кадровыми технологиями (в основном списанными с западных корпоративных методик), проводится конкурс. В подавляющем большинстве это формальная процедура, где важными являются не профессиональные способности и деловые качества, а ходатайство кого-то из чиновников. Определяющим, как правило, является мнение того начальника, в подразделении которого кандидат будет работать. Возможно, в федеральных органах происходит по-другому, но на региональном и муниципальном уровне дело обстоит именно так.

В советское время для подбора кадров имелась уникальная база данных: от картотеки сектора учета в горкомах КПСС до списка резервов на всех предприятиях и во всех общественных организациях (профсоюзы, комсомол и т.д.). Конечно, в сегодняшних условиях эта возможность отсутствует. Кадрового резерва нет: частные предприятия не то что базу резерва, даже список работников сознательно скрывают. Кадровые агентства также утаивают от всех свои наработки. Но базу сформировать можно, используя официальные запросы государственных и муниципальных организаций в центры занятости, учебные заведения, где люди получают образование, особенно когда получают второе образование (под этим часто скрывается мотив смены вида деятельности). Проблема заключается в том, кто будет собирать данные и работать с этой базой. Кадровые службы в муниципалитетах едва справляются с обработкой бумаг на работающих служащих (количество их возросло в десятки раз по сравнению с советскими временами). К тому же они выполняют совсем другие функции.

При подборе кадров для муниципальной службы обязательно должны соблюдаться два положения, которые применялись раньше. Во-первых, нельзя брать на службу чиновников со студенческой, а тем более со школьной скамьи. Люди, не прошедшие минимальной социализации в ходе трудовой деятельности и став-

шие «столоничальниками», как правило, быстро усваивают отрицательные качества бюрократа. Во-вторых, категорически недопустимо принимать на работу людей с родственными связями, даже и не очень близкими. Это во все времена было первичной прививкой против коррупции и злоупотребления служебным положением. Эти два золотых правила сегодня совершенно игнорируются. Важно и то, что расстановка кадров предполагает назначение работника в сферу деятельности, в которой он ориентируется. Этот принцип вообще не соблюдается. Зачастую встречаются факты приема на государственную и муниципальную службу со студенческой скамьи, а то и после средней школы. Были ли раньше такие назначения? Да, в качестве исключения были. Например, автора статьи, окончившего кораблестроительный факультет политехнического института и ВКШ при ЦК ВЛКСМ, имеющего опыт руководящей работы, назначили заведующим сельскохозяйственным отделом горкома КПСС. Но при этом поставили условие окончить заочно сельхозинститут. И я его окончил, проучившись 4 года 7 месяцев, а не как сейчас – ускоренное высшее образование за 3 года или 500-часовая переподготовка.

Обучение всей номенклатуры, или, как бы сейчас сказали, элиты, велось непрерывно, профессионально, в ходе практической работы человека в должности. Это не считая системы повышения квалификации на различных семинарах и курсах, которые организовывались на всех уровнях. Если власть серьезно заинтересована в формировании и обучении своей элиты, а не только в копировании западной так называемой «экономики знаний», то необходимо создавать или восстанавливать систему подготовки кадров, используя сеть Академии госслужбы, направляя туда кадры, уже прошедшие социализацию, поработавших в бизнесе или других сферах. Возможно очное обучение со стипендией от государства, как это было в Советском Союзе. Например, в Борском городском округе в реестре числится около 300 муниципальных служащих. Переподготовку проходят максимум 5 человек в год (и даже это происходит не каждый год, а если будут отпущены средства). Следовательно, чтобы эту переподготовку прошли все, потребуется в лучшем случае 60 лет. В советское время в течение 3–5 лет систему повышения квалификации проходили все номенклатурные работники. Делалось это, естественно, через систему региональных партийных школ. Для высоких должностей существовали центральные школы и академии.

Одна из публичных реплик премьер-министра, руководителя правящей партии Д.А. Медведева «о создании для партии “Единая Россия” Высшей партийной школы, которая будет не чета советской» вызывает некоторое недоумение. Для такой реакции есть причины. Во-первых, в СССР была не одна партийная школа для функционеров, а целая сеть. Во-вторых работала система переподготовки не только партийных, но и хозяйственных кадров. В-третьих, эта система была оснащена многогранной связью обучающихся с реальной жизнью и практикой, что обеспечивало высокое качество обучения. И, наконец, она была настолько эффективной, что ее кадрами мы пользуемся до сих пор.

Актуальность проблемы понята представителями высшей государственной власти, о чем говорит то, что 11 февраля 2013 года В.В. Путин подписал Указ №126 «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров» [13]. Утвержден состав комиссии, в которую вошли крупные чиновники и руководители высшей школы. Это решение, несомненно, получит развитие и коснется муниципальной службы.

Необходимо надеяться, что для разработки конкретной программы руководство обратится к научному сообществу, в том числе и к социологическому. Ограниченный формат статьи не позволяет подробно раскрыть все сформулированные в ней предложения, цель ее состоит в постановке вопроса о возможных направлениях научного поиска в области социологического анализа проблем формирования муниципальной элиты России.

#### Список литературы

1. Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/) (дата обращения: 10.09.2015).
2. Серафимов М.М. Кадровый потенциал в стратегии развития районного муниципального образования: Монография. Н. Новгород: НИСОЦ, 2007. 137 с.
3. Балдуччи М. Процесс децентрализации власти и роль подготовки кадров // Муниципальная служба. 1998. № 4. С. 59.
4. Иларионова Т.С. Хороший чиновник – эффективное государство // Наша власть. Дела и лица. 2012. № 7–8. С. 48–49.
5. Шепель В.М. Человеческая компетенция менеджера. Управленческая антропология. М.: Народное образование, 1999. 432 с.

6. Лавров И.В. Развитие методологии исследования экономики благосостояния на основе теории элит: Автореф. дис. ... доктора экономических наук. Специальность: 08.00.01 – Экономическая теория (общая экономическая теория). Екатеринбург, 2009. 40 с.
7. Широков А.Н. Реформа местного самоуправления в России: концептуальный подход: Монография. СПб.: ИРЭ РАН, 2003. 167 с.
8. Широков А.Н., Юркова С.В. Реформа местного самоуправления: цели, задачи, первые результаты, проблемы // Муниципальная власть. 2007. № 4. С. 22–29.
9. Глазычев В.Л., Уриханян А. Закон сработал как культиватор // Муниципальная власть. 2007. № 3. С. 52–56.
10. Афанасьев В.Г. Социальная информация и управление обществом. 2-е изд. М.: Либроком, 2013. 408 с.
11. Мельникова Р.И., Богатырева И.В. Кадровое обеспечение муниципальной службы в регионе: социологический анализ: Монография. Воронеж, 2010. 151 с.
12. Горшков М.К. Российская социология: между обществом и властью // СОЦИС. 2011. № 5. С. 19–22.
13. Указ Президента РФ от 11.02.2013 №126 «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров». URL: <http://docs.cntd.ru/document/902397701> (дата обращения: 10.09.2015).

### ELITE THEORY AND THE PROBLEM OF HR POTENTIAL IN THE MUNICIPAL GOVERNMENT SYSTEM

*M.M. Serafimov*

Lobachevsky State University of Nizhni Novgorod

The paper examines some features of the functioning of a municipality from the perspective of the elite theory. It also presents the social portrait of senior municipal employees who make up the local government elite and discusses specific features of their work. In their social interaction, representatives of this group influence the key characteristics of the territory's socio-economic development to the greatest extent, which, in turn, affects the living standards of its population. The author points out some imperfections in theoretical and practical approaches to human resources policy and suggests the use of the most significant achievements in selecting, placing and training personnel, which were successfully used during the Soviet period.

*Keywords:* elite, elite factor, human resources, municipal employee, system of municipal governance, socially active citizens, selection, placement and training of personnel.