

# ОРГАНИЗАЦИЯ КАДРОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ В ОРГАНАХ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Уржа О.А.<sup>1</sup>

**Ключевые слова:** система муниципального управления, кадры муниципальной службы, система подбора и подготовки муниципальных кадров.

## Аннотация

*Цель работы:* проанализировать имеющийся опыт подбора, подготовки и расстановки кадров муниципальной службы, выявить имеющиеся недостатки в этой работе и предложить пути совершенствования организации кадрового обеспечения в органах муниципального управления.

*Метод исследования:* системный подход к определению функционала муниципальных служащих с целью формирования необходимых профессиональных качеств и знаний будущего работника органов муниципальной власти.

*Полученные результаты:* предлагается рассмотреть существующие подходы к формированию муниципальной службы в России, обратить внимание на их бессистемность и во многих случаях низкую эффективность. Рассматривая муниципальное образование как систему, автор обращает внимание на те знания, качества и черты, которыми должен обладать эффективный муниципальный служащий. В качестве методологической основы такого проектирования предложены универсальная методика системного анализа «Восемь колёс» и социоинженерный подход формирования кадровой политики на муниципальном уровне. Представлены положительные образцы применения данного подхода.

**DOI:** 10.24682/2226-0692-2024-3-68-75

## Введение

В системе муниципального управления органы власти играют важную роль. Именно от компетенции муниципальных служащих, их знаний, личностных качеств зависит работа всей структуры, эффективность реализации проектов и программ, которые обеспечивают развитие территории, формируют имидж местной власти.

Профессиональная подготовка государственных и муниципальных служащих в России началась сравнительно недавно — специальность «Государственное и муниципальное управление» появилась в 1999 году. Сфера деятельности, безусловно, была, но система подбора кадров на эти должности представляла собой совсем иной характер и опиралась на практические заслуги того или иного кандидата.

Политическая реформа, новые административные деления 90-х возродили систему муниципального управления и местного самоуправления. Однако кадровая составляющая в этой системе ещё не была сформирована. Некоторые кадры на тот момент перешли из предыдущих органов администра-

тивно-партийного аппарата, значительная часть — из демократически настроенной, как считалось тогда, социально активной части населения, не имеющей специальной подготовки для управленческой деятельности.

Сегодня совершенствованию муниципальному управлению в нашей стране придаётся большое значение [1]. Однако трудно сказать, что система подготовки кадров для муниципального управления полностью сформирована. В ней ещё много нерешённых вопросов. Анализ их и попытке сформулировать некоторые предложения посвящена эта статья.

## Методика исследования

На наш взгляд, использование системного подхода в определении основных функций в сфере муниципального управления является оправданным. В данном случае мы предлагаем использовать

<sup>1</sup> Уржа Ольга Александровна, доктор социологических наук, профессор, заведующий кафедрой современного государственного и муниципального управления факультета экономики и управления ФГБОУ ВО «Российский государственный социальный университет» (РГСУ), г. Москва, Российская Федерация. E-mail: olga.urzha@gmail.com

<b>СОЗНАНИЕ</b>	<b>2. СОЗНАНИЕ</b>	<b>4. КАЧЕСТВО</b>	<b>6. ГАРМОНИЗАЦИЯ</b>	<b>8. ПОРЯДОК</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>› убеждения</li> <li>› (мировоззрение)</li> <li>› знания</li> <li>› (образование)</li> <li>› опыт</li> <li>› культурное наследие</li> <li>› психология</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› наука</li> <li>› информация</li> <li>› время</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› руководство</li> <li>› политический аппарат</li> <li>› контроль</li> <li>› правовая культура</li> <li>› нравственная культура</li> <li>› система ценностей</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› менеджмент</li> <li>› хозяйственный механизм</li> <li>› учет</li> <li>› планирование</li> <li>› экономическая культура</li> <li>› экономические нормативы</li> </ul>
<b>КУЛЬТУРА</b>				
<b>БЫТИЕ</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› способности</li> <li>› потребности</li> <li>› здоровье</li> <li>› численность</li> <li>› участники</li> <li>› событий</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› средства производства</li> <li>› имущество, одежда</li> <li>› жилье</li> <li>› продовольствие</li> <li>› территория (пространство)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› услуги</li> <li>› политические</li> <li>› социальные</li> <li>› религиозно—этнические</li> <li>› семейные</li> <li>› безопасность</li> <li>› эксплуатация</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› производства</li> <li>› обмена</li> <li>› распределения</li> <li>› потребления</li> <li>› собственности</li> <li>› охраны окружающей среды</li> </ul>
	<b>1. БЫТЬ (люди)</b>	<b>3. ИМЕТЬ</b>	<b>5. ДРУГ К ДРУГУ</b>	<b>7. К ТОМУ, ЧТО ИМЕЕМ</b>
<b>СИЛЫ (ЭЛЕМЕНТЫ)</b>			<b>ОТНОШЕНИЯ (СВЯЗИ)</b>	

Рис. 1

универсальную методику системного анализа «Восемь колёс»<sup>2</sup>.

Методика берет свое начало не одну тысячу лет назад, когда жрецы, обучая политиков прошлого, сравнивали общественную систему с колесницей, а качества руководителя оценивали по его способности управлять ею. Эту методику в конце 90-х представил ученым нашей страны доктор технических наук, профессор Тихомиров Владислав Борисович<sup>3</sup>, вернувшийся после многолетней командировки в США, где был одним из руководителей ЮНИТАР — международного учебного и научно-исследовательского института ООН.

За рубежом Тихомиров получил хорошую школу политического анализа, участвовал в решении практических задач по урегулированию конфликтов, в том числе в области межнациональных отношений, овладел многими уникальными методиками, которые не были известны у нас в стране на тот период. До командировки Тихомиров был заведующим кафедрой системного анализа в Московском государственном институте международных отношений (МГИМО).

Рассмотрим структурно-логическую модель общественной системы — «восемь колёс» (рис. 1). Она не противоречит известному марксистскому теоретическому представлению об обществе, в разви-

тии которого выделяются производительные силы и общественные отношения.

Эта система предполагает, что в ней должны «быть» люди (как составная часть производительных сил), которые характеризуются численностью, здоровьем, способностями и т. п., — «колесо» № 1. Эти участники событий должны «иметь» определенную материально-техническую базу (как вторую составную часть производительных сил), включающую территорию, средства производства, жилье, одежду и т. п., — «колесо» № 3. Общественные отношения отражают связи людей друг с другом, которые отражены в «колесе» № 5. Отношение к тому, что они имеют, отражено в «колесе» № 7. Итого — четыре компонента общественной системы, которые должен учитывать управленец, действительно желающий знать общество и эффективно управлять.

Система не только существует, но и развивается, стремясь к лучшему качеству. Поэтому каждому компоненту соответствует определенная цель. Так, стремление «быть» ориентируется на продолжительность жизни и гармоничное развитие каждого человека: лучше «быть» значит быть более сознательным, обладать необходимой общей культурой, опытом, знаниями, убеждениями — «колесо» № 2. Стремление «иметь» предполагает обеспечение материального благосостояния и необходимого экономического роста, что в значительной степени определяется наукой, информацией и т. п. — «колесо» № 4. Развитие отношений людей друг к другу связано с наличием соответствующих связей в обществе, гармонизацией отношений, грамотным управлением — «колесо» № 6. Развитие отношения людей к тому, что они имеют, нацелено на обеспечение условий, позволяющих производить, распределять и

<sup>2</sup> Уржа О.А. Социология управления : учебник для вузов. М. : Издательство Московского гуманитарного университета, 2024. 253 с. ISBN 978-5-907650-66-4. С. 62—64; Уржа О.А. Социология управления : учебное пособие для магистратуры и аспирантуры. М. : Издательство Московского гуманитарного университета, 2018. 263 с. ISBN 978-5-907017-37-5.

<sup>3</sup> Тихомиров В.Б., Тихомирова И.В. Политическая обстановка в стране и вокруг нее. М. : Издательство Российской экономической академии им. Г.В. Плеханова, 1992. С. 13.

потреблять по-хозяйски, преумножать имеющееся, а этому способствует профессиональный менеджмент, планирование, учет, высокая экономическая культура — «колесо» № 8.

Достижение целей общественного развития требует определенного уровня культуры. Таким образом, у четырех наших компонентов появляются качественные характеристики, они как бы удваиваются. Отсюда в модели — восемь «колес».

Каждый компонент в системе общества задает определенную величину, статус других компонентов. Чем выше потенциал компонентов, входящих в первые два «колеса», то есть чем здоровее, образованней, интеллектуальней общество, сохраняющее свои традиции, опыт, уважающее свою историю, чем четче оно представляет, из каких социальных групп и слоев оно состоит, каковы их потребности, интересы, способности, — тем оно богаче, на более высокой ступени цивилизации находится, а значит, развивает науку, использует ее достижения для совершенствования производства и освоения социального пространства. При этом в таком обществе наблюдается полная гармония человеческих отношений во всех социальных организациях (от семьи до государственных структур) и порядок во взаимодействии с окружающей средой.

Жрецы сравнивали систему с колесницей. Чтобы колесница двигалась равномерно, передние колеса не должны убегать от задних. По-нашему, производственные отношения не должны значительно отставать от производительных сил. Для устойчивости движения необходимо, чтобы все колеса были одного размера и крутились синхронно. В данной модели это означает, что все компоненты общественной системы должны развиваться взаимосвязанно и соразмерно. Нельзя ехать устойчиво на одном колесе. К сожалению, в нашей стране мы многие годы ориентировались только на то, чтобы «больше иметь». Неудивительно, что наша «колесница» готова была опрокинуться. Или: что случится, если одно колесо, например, переднее правое — велико, а другое, например, заднее левое — мало? Такая колесница не поедет вперед, а станет крутиться на месте. Это, применительно к нашему обществу, напоминает ситуацию «застоя». У нас это произошло оттого, что все внимание было сосредоточено на «иметь» (больше нефти, тракторов, зерна, обуви), забыв о «колесе» разумного отношения к тому, что производим, о хозяйине<sup>4</sup>.

Модель «восемь колес» позволяет проанализировать, что повлияло на тот или иной процесс в обществе — изменение технологии, появление новых потребностей, реорганизация государственного аппарата или переориентация массового сознания, — так как в ней наглядно просматривается взаимос-

вязь этих явлений. С помощью этой методики можно планировать развитие, а также анализировать причины кризиса, разрушения системы. В этом случае «колеса» рассматриваются как «окна уязвимости». Они показывают взаимосвязь всех событий и процессов в обществе в целом, для нашего случая — на территории муниципального образования. Именно такой системный подход позволяет оценить весь спектр ответственности муниципальных органов власти, сферу деятельности муниципальных служащих и необходимый уровень их подготовки.

### Полученные результаты

Муниципальный уровень власти — самый приближенный к населению уровень. Именно по его работе, взаимодействию с людьми, удовлетворению их интересов и потребностей судят о власти в стране. Трудно переоценить ответственность каждого муниципального служащего за формирование имиджа власти в целом [2].

Руководители муниципальных образований представляют высший уровень местной власти, на их плечи ложится ответственность за формирование команды единомышленников, способных эффективно работать на развитие муниципального образования, разработку проектов и программ, направленных на реализацию интересов и потребностей населения. Они, безусловно, должны пользоваться исключительным авторитетом среди сотрудников, граждан муниципального образования, быть лидерами, умеющими стратегически мыслить и организовывать работу других [3].

Кадровой основой муниципального управления являются муниципальные служащие. Их роль значительна, так как от уровня их профессиональных знаний, умений, компетенции, способности взаимодействовать с коллегами по решению производственных вопросов, с населением зависит очень многое. Они представляют собой лицо местной власти, по ним судят о власти в целом, и не только о местной.

В аппарате местных органов власти трудится также вспомогательно-технический и обслуживающий персонал — это группа сотрудников, которая обеспечивает техническую и операционную поддержку в работе органа муниципального управления. Они выполняют административные, финансовые, кадровые, информационно-технические и другие задачи, обеспечивают функционирование организации.

Для жителя, пришедшего в местные органы власти для решения своего вопроса, все представленные выше категории — это представители власти, и это возлагает на каждого из них одинаковый уровень ответственности.

Для того, чтобы местные органы власти эффективно функционировали, прежде всего необходимо создание оптимальной организационной структу-

<sup>4</sup> Тихомиров В.Б., Тихомирова И.В. Политическая обстановка в стране и вокруг нее. М. : Издательство Российской экономической академии им. Г.В. Плеханова, 1992. С. 13.

ры, которая соответствует целям и функциям муниципального управления, реализации задач местного значения, которые определены в законодательном порядке.

Следующим направлением является подбор компетентных кадров для каждой позиции этой организационной структуры [4]. Ещё великий социолог Питирим Сорокин в своей теории о социальной мобильности сказал замечательные слова: «Люди, занимающие положения, которым они не соответствуют, могут «успешно» разрушить общество, но не могут создать ничего ценного, и наоборот»<sup>5</sup>.

Нет смысла приводить результаты исследований на эту тему по каким-то конкретным муниципальным образованиям, так как общая ситуация одинаковая практически во всех субъектах страны. Кадровые характеристики муниципальной службы могут быть представлены в следующих показателях:

- ▶ Половое разделение в кадровом составе стремится к сбалансированности, учитывая разнообразие ролей: 40% сотрудников — представители женского пола; 60% — мужского.
- ▶ Возрастной спектр сотрудников, как правило, представляется в таком соотношении: молодые специалисты (от 20 до 30 лет) — 10—15%; специалисты среднего возраста (от 30 до 50 лет) — 70% и сотрудники старшего возраста (старше 50 лет) — около 15—20% от общего числа сотрудников.
- ▶ Распределение сотрудников по специальностям в среднем оказалось следующим: юриспруденция и право — 20%; экономика и финансы — 25%; градостроительство — 15%; социальные науки — 10%; технические и инженерные специальности — 18% и педагогические специальности — 12%.
- ▶ Распределение сотрудников в соответствии со стажем работы можно представить по следующим категориям: проработавшие на муниципальной службе не более пяти лет — около 20%; сотрудники с опытом муниципальной службы от 5 до 10 лет — около 65%; сотрудники с долгим стажем муниципальной службы, более 10 лет — около 15%.

Обращает на себя внимание отсутствие сотрудников, имеющих диплом о высшем образовании по специальности «Государственное и муниципальное управление». Вероятно, какая-то часть из них оказалась в рубрике «социальные науки». О дефиците кадровой подготовки по специальности «Государственное и муниципальное управление» говорил в январе 2024 года Президент страны Путин В.В. во время встречи с главами муниципальных образований субъектов Российской Федерации — участниками Всероссийского муниципального форума «Малая родина — сила России».

Дело в том, что с появлением в 1999 году специальности «Государственное и муниципальное управ-

ление» конкурс во всех вузах, где был открыт набор на эту специальность и выделены бюджетные места, превышал 100 человек на место. Это говорило о востребованности специальности, желании молодёжи участвовать в решении вопросов государственного и муниципального управления. В 2000 году эта ситуация повторилась; конкурс был ещё выше. А вот в 2001 году в Министерстве образования вдруг было принято решение — не выделять бюджетных мест (за исключением 2—3 «особых» вузов): раз специальность так востребована, пусть поступают на контрактной основе. Эта ситуация продолжается до сих пор. Как можно такой подход считать «кадровой политикой по формированию эшелона государственных и муниципальных служащих»?

Во-первых, на контракт идут не самые сильные с точки зрения знаний и подготовки ребята.

Во-вторых, у них нет никакой гарантии дальнейшего трудоустройства.

В-третьих, те, кому всё-таки удалось устроиться по специальности в органы местной власти, должны многое изучать снова, применительно к данному муниципальному образованию.

Мы здесь не ратуем за бюджетное образование, так как при отсутствии распределения выпускников вузов оно вообще носит абсурдный характер: государство выделяет деньги на подготовку специалиста, не отслеживая в дальнейшем, как он за эти деньги учится и пошёл ли работать по специальности после получения диплома. Трудно представить бизнесмена, который вложил деньги в производство товара, а потом не поинтересовался, что с этим произведённым товаром стало.

Можно продолжать этот перечень проблем для будущего выпускника, но есть ещё и другая группа проблем — действующие муниципальные служащие далеко не все имели тогда, да и сейчас, профильное образование. Система повышения квалификации, а в данном случае необходимая профессиональная переподготовка не всегда может дать желаемый результат, так как не всегда она обеспечивает качественное обучение. Исследования показывают: далеко не во всех муниципальных образованиях страны (а их более 20 тысяч) организована система дополнительного профессионального образования (ДПО); чаще сотрудников отправляют на курсы, не соответствующие их прямым обязанностям, просто для того, чтобы «закрыть» поступившую разнарядку. Основная часть муниципальных служащих в большинстве случаев соответствует зрелой возрастной группе, но уступать своё рабочее место молодому выпускнику вуза не намерена, да и руководство к этому не стремится. Трудно сложившуюся практику назвать «системой муниципальной кадровой политики».

Эти проблемы должны находить своё решение, так как абсолютно очевидно, что муниципальное звено в системе управления несёт на себе основную нагрузку. Именно от качества решения вопросов местного значения, стратегии развития территории

<sup>5</sup> Человек. Цивилизация. Общество / Общ. ред., сост. и предисл. А.Ю. Согомонов; пер. с англ. М.: Политиздат, 1992, с. 423—424.



муниципального образования, взаимодействия населения и власти зависят успехи страны в целом [5].

### Обсуждение

Однако исследования данной проблемы показывают, что есть и положительная практика. Её мы и предлагаем рассмотреть в этой части статьи.

Для начала зададимся вопросом: каким должен быть муниципальный служащий, какими он должен обладать знаниями и качествами, если говорить о системе и опираться на методику системного анализа «Восемь колёс». Анализ будем вести последовательно.

### Колеса № 1 и № 2: участники системы (люди)

В данном случае речь идёт о необходимости хорошего знания жителей муниципального образования. Для эффективного управления, взаимодействия с гражданами территории муниципального образования необходимо иметь максимальную информацию о них:

- › точную характеристику демографических показателей: какие половозрастные группы проживают на территории, какова семейность, трудовая занятость, уровень образования, здоровье, текущая и её причины, и т. п.;
- › каковы интересы и потребности каждой социальной группы, как они удовлетворяются, что есть и чего для этого нет на территории;
- › каковы исторические традиции в данной местности, как они сохраняются и передаются от поколения к поколению.

Эти знания в деятельности муниципальных служащих будут способствовать усилению уважения и признания их в глазах местного населения. Способы и механизмы взаимодействия с различными социальными группами, местными сообществами — это особая область знаний, технологий, которым должен учиться управленец [6].

### Колеса № 3 и № 4: всё, чем обладает муниципальное образование

Для того, чтобы способствовать социально-экономическому развитию территории, необходимо знать её состояние, потенциал, возможности, особенности [7]. Решение этой задачи требует значительного финансирования, развития привлекательности территории для приглашения инвесторов. Такой подход требует от муниципального служащего знания территории муниципального образования до мельчайших подробностей:

- › природно-географические особенности своей территории, достоинства и проблемы;
- › какое основное производство присутствует на территории, его характеристики, успехи и нерешенные задачи, в чём оно нуждается;

- › состояние жилищно-коммунального хозяйства, дорог, материальной базы сферы образования и здравоохранения;
- › какой бизнес присутствует на территории, какие есть возможности и потребности для его развития;
- › каков уровень научно-информационного и инновационного состояния муниципального образования.

Без такого глубокого знания своей территории, её потенциала, возможностей и острых проблем невозможно осуществлять эффективное управление и реализовывать возложенные на муниципальную службу обязанности.

### Колеса № 5 и № 6: взаимодействие всех присутствующих на территории муниципального образования субъектов, координация и гармонизация их действий

Это исключительно важная составляющая системы, но мы помним — «в системе все элементы равнозначны, приоритетов нет». Очевидно, когда представители власти отдают приоритет управленческим воздействиям, упуская всё остальное, население сразу видит некомпетентность, злоупотребление властью, неэффективность руководства.

Безусловно, зная интересы различных социальных групп на территории муниципального образования, такая власть никогда не допустит возможность конфликтных ситуаций, найдёт способы и технологии примирения сторон, недопущения столкновений ни на национальной, ни на политической почве [8]. Формирование солидарного общества, поиск консенсуса в сложных ситуациях, которые могут возникнуть на территории, — одна из функций местных органов власти.

### Колеса № 7 и № 8: отношение к тому, что имеем

Мало просто знать свою территорию, необходимо обладать знаниями технологий решения хозяйственных вопросов:

- › эффективное использование имеющегося производства, которое работает на территории, постоянное его развитие;
- › контроль экологической обстановки;
- › постоянный поиск преимуществ своей территории для развития новых отраслей народного хозяйства, таких как туризм, и других, которые повышают как доходность муниципального образования, так и его престиж.

Сегодня каждое муниципальное образование, его органы власти хорошо понимают, что пополнение муниципального бюджета [9] во многом зависит от поиска новых возможностей развития территории, формирования привлекательности природных и географических особенностей, которыми обладает муниципальное образование. В этом плане одним из наиболее эффективных направлений развития

становится туризм. В настоящее время в России в соответствии со Стратегией развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года одной из важнейших государственных задач является комплексное развитие внутреннего и въездного туризма в стране<sup>6</sup>. Этой теме посвящены десятки социологических исследований, диссертаций [10, 11]. Каждое муниципальное образование уникально для развития этой отрасли, тем более с учётом широкого диапазона сфер туристической деятельности. Лесков А.С. в своей статье отмечает: «В современном мире индустрия туризма является одной из динамично развивающихся, прибыльных и перспективных отраслей мировой экономики. Во многих странах мира сегодня туризм играет важную роль в формировании валового внутреннего продукта, расширении международных контактов, создании новых рабочих мест и т.д. По критериям эффективности инвестиционных вложений к началу XXI века туризм превратился в выгодную и высокодоходную отрасль, сравнимую с такими направлениями в экономике, как перерабатывающая, автомобильная и нефтегазодобывающая промышленности»<sup>7</sup>.

В результате использования системного подхода для выявления практически всех сфер функционирования муниципального образования мы приходим к выводу, что вновь прибывший в штат местных органов власти сотрудник, не проживающий на данной территории, должен будет потратить значительное время для изучения объекта управления, да и вряд ли сумеет это сделать глубоко и комплексно, в лучшем случае фрагментарно, только в порученной ему сфере деятельности. А это снижает эффективность управления муниципальным образованием в целом [12]. Логика исследования подсказывает, что гораздо эффективнее реализовывать программы функционирования и развития территории муниципального образования может человек, который вырос на этой территории, знает её с детства, она является для него малой родиной. И такие примеры в нашей практике есть.

### Заключение

Так какой же должна быть муниципальная кадровая политика? Безусловно, для её формирования и реализации должен быть использован социальный инженерный подход<sup>8</sup>, который предполагает глубокую диагностику социально-экономического, социально-демографического состояния муниципального

образования, на основе которой должна выстраиваться модель кадрового обеспечения территории с учётом своих кадровых ресурсов. Положительная апробация такой модели позволит разработать социальный проект развития кадровой политики данного муниципального образования с учётом всех его особенностей и технологий его реализации.

Такой проект должен строиться на работе с молодёжью муниципального образования, школьниками, среди которых, безусловно, есть социально активные ребята, готовые участвовать в жизни и деятельности своей территории. Ранее, в других публикациях мы рассказывали о результатах исследований, проведённых в ряде муниципальных образований среди школьников. Основным вопросом в исследовании звучал так: «В масштабах какой территории вы хотели бы участвовать в реализации социальных проектов?» Выбор вариантов ответа предлагался в следующем порядке: 1) в масштабах страны, 2) в масштабах муниципального образования, 3) в масштабах школы.

Значительное большинство ребят выбрали ответ № 2, так как проекты в масштабах страны — для школьников пока несколько абстрактны; в масштабах школы — они и так каждый день в школе и что-то делают, это для них не ново, а вот в масштабе своего муниципального образования, в котором они живут — это интересно, и они готовы не только участвовать в реализации, но и предлагать своё видение развития территории. Такие исследования мы проводили и в Москве, и в Московской области. Вот такие ребята и есть резерв для подготовки муниципальных служащих, формирования муниципальной кадровой политики.

На наш взгляд, самая разумная практика сложилась, с первых же лет появления специальности, в Якутии, у кафедры, которая 25 лет ведёт подготовку государственных и муниципальных служащих.

Для обучения по специальности «Государственное и муниципальное управление» приезжали ребята, которых направляла Администрация Якутии на контрактной основе по договору трёх сторон:

- ▶ Администрация Якутии должна была оплачивать учебу студента, принимать его на практику, выдавать студенту тему дипломной работы и после окончания вуза трудоустроить;
- ▶ вуз обязан был вести учебный процесс со студентом, с учётом того, что практику он проходит по направлению Администрации Якутии, дипломную работу выполняет на тему, которую ему выдала Администрация, с учётом его будущего места работы;
- ▶ студент обязан хорошо учиться, после каждой сессии отчитываться перед Администрацией Якутии о результатах сданных зачётов и экзаменов, проходить практику и выполнять дипломную работу по заданию Администрации, после

<sup>6</sup> См.: Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 20.09.2019 № 2129-р, ред. от 23.11.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>7</sup> См.: Лесков А.С. Перспективы развития туризма в современных условиях // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. 2007. Т. 18. № 44. С. 150—156.

<sup>8</sup> Уржа О.А. Социальная инженерия — методология социально-ориентированного управления : монография. М. : ООО «4 Принт», 2020. 100 с. ISBN 978-5-6043731-4-9.

завершения учёбы отработать по направлению Администрации указанный срок.

Лучше такой технологии формирования кадрового потенциала территориальных органов власти придумать трудно. Более того, она прошла серьёзную апробацию.

Кадры должны обучаться и возвращаться в свои родные места, где они лучше кого угодно из приезжих специалистов знают свою территорию, её людей, историю, обычаи, традиции, интересы и потребности социальных групп, и где они тем самым формируют поддержку и доверие власти на местах [13].

Такая система могла бы хорошо работать не только для подготовки муниципальных служащих, но и для подготовки других специалистов. Именно на территории муниципального образования может и должен быть составлен прогноз потребности в ка-

драх в той или иной сфере деятельности, разработан перспективный план подготовки кадров для будущих вакансий. Ведь профориентационную работу для решения местных кадровых вопросов необходимо вести со школьной скамьи, погружая ребят в профессиональные особенности тех или иных специальностей, потребности своей территории. Только такую политику муниципальных образований можно считать социально ориентированной [14].

Завершая тему эффективной муниципальной кадровой политики, можно с уверенностью сказать, что именно при таком подходе мы получим муниципальных служащих, которые знают и любят своё муниципальное образование, его людей, традиции, историю и работают на его развитие и совершенствование.

### Литература

1. Диденко А.Н., Бабичев И.В. Местное управление сегодня и в среднесрочной перспективе // Местное право. 2020. № 4. С. 3—28.
2. Медведева Н.В., Шибалина Т.П. Оценка деятельности местных органов власти по информированию населения о реализации вопросов местного значения в Москве // Социальная политика и социология. 2023. Т. 22. № 2 (147). С. 84—90.
3. Осеев А.А. Эмпирические модели структуры личностных качеств руководителей: радикалистский тип социального действия (результаты прикладных исследований) // Вестник Московского университета. Серия 18. Социология и политология. 2022. Т. 28. № 2. С. 214—247.
4. Уржа О.А. Социально-ориентированное управление — основная парадигма подготовки управленческих кадров в развитии научной школы В.Г. Афанасьева // Материалы Афанасьевских чтений. 2023. № S2 (44). С. 38—43.
5. Стратегия развития территориального общественного самоуправления в Российской Федерации до 2030 года / Кидяев В.Б., Шулепов Е.Б., Бабичев И.В., Бобкова М.В., Грибанская И.А., Диденко А.Н., Задумкин К.А., Забелина Е.П., Катаева Н.А., Козловский А.Н., Немцева Ю.С., Сизев Д.В., Скларова Л.А., Сурдина А.В., Шомина Е.С., Уржа О.А., Юдин З.Г. // Местное право. 2021. № 2. С. 15—62.
6. Медведева Н.В., Шохрина М.С. Механизмы взаимодействия органов муниципальной власти с местным сообществом в малых городах // Социальная политика и социология. 2023. Т. 22. № 1 (146). С. 160—168.
7. Urzha O. The Development of Socio-Economic Relations at the Municipal Level in Modern Russia: Problems and Solution Approaches. Amazonia Investiga. 2019. Vol. 8, № 20, pp. 300–309. (ISSN 23226307 – Colombia – Web of Science), 19, 497664.
8. Бабичев И.В., Решетников О.В. Солидарное общество и его формирование // Местное право. 2022. № 3. С. 3—10.
9. Уржа О.А., Юдин З.Г., Сурдина А.В. Народный бюджет — инициативное бюджетирование, как механизм поддержки деятельности территориального общественного самоуправления (ТОС) // Местное право. 2021. № 3. С. 35—38.
10. Фролова Е.В., Рогач О.В., Рябова Т.М. Деятельность муниципальных органов власти по развитию культурно-познавательного туризма: проблемы, ресурсы и новые возможности // Вопросы государственного и муниципального управления. 2020. № 3. С. 210—228.
11. Уржа О.А., Михопаров Н.И. Особенности новой туристской политики Чувашской Республики: анализ и оценка // Социальная политика и социология. 2021. Т. 20. № 1 (138). С. 169—177.
12. Рябова Т.М., Шилина В.С. Оценка эффективности органов местного самоуправления // Научные дискуссии. 2023. Т. 3. № 2. С. 86—91.
13. Фролова Е.В. Общественная активность населения в муниципалитетах: проблемы доверия и точки роста // Муниципальная академия. 2024. № 2. С. 508—515.
14. Юдин З.Г., Уржа О.А. Территориальное общественное самоуправление как форма реального социально ориентированного управления в современной России: проблемы и пути решения // Сборник трудов XXI Международной конференции «Афанасьевские чтения» на тему «Социальное управление: ценности, приоритеты развития и ресурсы». Материалы конференции. М., 2024. С. 451—461.

# ORGANISATION OF STAFFING IN MUNICIPAL ADMINISTRATION BODIES

Ol'ga Urzha<sup>9</sup>

**Keywords:** *municipal administration system, municipal service staff, municipal staff selection and training system.*

## Abstract

*Purpose of the work: analysing the existing experience of selecting, training, and appointing municipal service staff, identifying existing shortcomings in this work and proposing ways for improving the organisation of staffing in municipal administration bodies.*

*Method used in the study: system approach to determining the functionality of municipal officers with a view to form the necessary professional qualities and knowledge in a future municipal government officer.*

*Study findings: it is proposed to consider the existing approaches to municipal service formation in Russia, focusing on their unsystematic nature and, in many cases, low efficiency. Considering a municipal division as a system, the author draws attention to the knowledge, qualities, and features which an efficient municipal officer must have. As a methodology for implementing this, the universal "Eight Wheels" system analysis methodology and the social engineering approach to forming staffing policy at the municipal level are proposed. Positive examples of implementing this approach are presented.*

## References

1. Didenko A.N., Babichev I.V. Mestnoe upravlenie segodnia i v srednesrochnoi perspektive. *Mestnoe pravo*. 2020. No. 4. Pp. 3–28.
2. Medvedeva N.V., Shibalina T.P. Otsenka deiatel'nosti mestnykh organov vlasti po informirovaniu naseleniia o realizatsii voprosov mestnogo znachenii v Moskve. *Sotsial'naia politika i sotsiologiia*. 2023. T. 22. No. 2 (147). Pp. 84–90.
3. Oseev A.A. Empiricheskie modeli struktury lichnostnykh kachestv rukovoditelei: radikalistskii tip sotsial'nogo deistviia (rezul'taty prikladnykh issledovani). *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriia 18. Sotsiologiia i politologiia*. 2022. T. 28. No. 2. Pp. 214–247.
4. Urzha O.A. Sotsial'no-orientirovannoe upravlenie – osnovnaia paradigma podgotovki upravlencheskikh kadrov v razvitiu nauchnoi shkoly V.G. Afanas'eva. *Materialy Afanas'evskikh chtenii*. 2023. No. S2 (44). Pp. 38–43.
5. Strategiiia razvitiia territorial'nogo obshchestvennogo samoupravleniia v Rossiiskoi Federatsii do 2030 goda. Kidiaev V.B., Shulepov E.B., Babichev I.V., Bobkova M.V., Gribanskaia I.A., Didenko A.N., Zadumkin K.A., Zabelina E.P., Kataeva N.A., Kozlovskii A.N., Nemtseva Iu.S., Sizev D.V., Skliarova L.A., Surdina A.V., Shomina E.S., Urzha O.A., Iudin Z.G.. *Mestnoe pravo*. 2021. No. 2. Pp. 15–62.
6. Medvedeva N.V., Shokhrina M.S. Mekhanizmy vzaimodeistviia organov munitsipal'noi vlasti s mestnym soobshchestvom v malykh gorodakh. *Sotsial'naia politika i sotsiologiia*. 2023. T. 22. No. 1 (146). Pp. 160–168.
7. Urzha O. The Development of Socio-Economic Relations at the Municipal Level in Modern Russia: Problems and Solution Approaches. *Amazonia Investiga*. 2019. Vol. 8, No. 20, pp. 300–309. (ISSN 23226307 – Colombia – Web of Science), 19, 497664.
8. Babichev I.V., Reshetnikov O.V. Solidarnoe obshchestvo i ego formirovanie. *Mestnoe pravo*. 2022. No. 3. Pp. 3–10.
9. Urzha O.A., Iudin Z.G., Surdina A.V. Narodnyi biudzheth – initsiativnoe biudzhethirovanie, kak mekhanizm podderzhki deiatel'nosti territorial'nogo obshchestvennogo samoupravleniia (TOS). *Mestnoe pravo*. 2021. No. 3. Pp. 35–38.
10. Frolova E.V., Rogach O.V., Riabova T.M. Deiatel'nost' munitsipal'nykh organov vlasti po razvitiu kul'turno-poznavatel'nogo turizma: problemy, resursy i novye vozmozhnosti. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniia*. 2020. No. 3. Pp. 210–228.
11. Urzha O.A., Mikhoparov N.I. Osobennosti novoi turistskoi politiki Chuvashskoi Respubliki: analiz i otsenka. *Sotsial'naia politika i sotsiologiia*. 2021. T. 20. No. 1 (138). Pp. 169–177.
12. Riabova T.M., Shilina V.S. Otsenka effektivnosti organov mestnogo samoupravleniia. *Nauchnye diskussii*. 2023. T. 3. No. 2. Pp. 86–91.
13. Frolova E.V. Obshchestvennaia aktivnost' naseleniia v munitsipalitetakh: problemy doveriia i tochki rosta. *Munitsipal'naia akademiia*. 2024. No. 2. Pp. 508–515.
14. Iudin Z.G., Urzha O.A. Territorial'noe obshchestvennoe samoupravlenie kak forma real'nogo sotsial'no orientirovannogo upravleniia v sovremennoi Rossii: problemy i puti resheniia. *Sbornik trudov XXI Mezhdunarodnoi konferentsii "Afanas'evskie chteniia" na temu "Sotsial'noe upravlenie: tsennosti, priority razvitiia i resursy"*. *Materialy konferentsii*. M., 2024. Pp. 451–461.



<sup>9</sup> Ol'ga Urzha, Dr.Sc. (Sociology), Professor, Head of the Department of Modern Public and Municipal Administration of the Economics and Management Faculty of the Russian State Social University, Moscow, Russian Federation. E-mail: olga.urzha@gmail.com