

М.Б. Боков

КАДРЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: НАСТОЯЩЕЕ И БУДУЩЕЕ

БОКОВ Михаил Борисович – кандидат философских наук, ведущий аналитик ВЦИОМ, E-mail: mbokov@hse.ru

В статье рассматриваются актуальные проблемы кадрового обеспечения органов местного самоуправления. Аналитические материалы основываются на результатах экспертных опросов, проведенных компанией ВЦИОМ. Экспертами выступили руководители муниципальных объединений, главы администраций, другие ответственные работники высшего звена управления муниципальных образований, депутаты местных законодательных органов власти.

Ключевые слова: муниципалитеты, муниципальная реформа, кадры муниципальных органов власти, проблемы местного самоуправления.

Основой эффективной работы органов местного самоуправления является их кадровый состав. Между тем вопрос о том, какие люди здесь работают и каково их мировоззрение, изучен в России недостаточно. Причина очевидна — качество управленческих кадров в отличие от самой сферы управления с трудом поддается исследованию. Но, как бы то ни было, изучение этого вопроса крайне актуально, особенно сейчас, когда проводится реформа местного самоуправления. Необходимо, чтобы в муниципальной службе работали компетентные, квалифицированные менеджеры, способные к инновационному решению стоящих перед обществом задач.

До принятия в 2003 году Государственной думой Федерального закона №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» целостной системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров для выполнения функций местного самоуправления в нашей стране практически не существовало.

Упомянутый закон закрепил важность формирования системы непрерывного профессионального образования кадров для органов МСУ. Поэтому естественно, что после его

принятия и особенно после вступления в силу в 2006 году проблема качества подготовки кадров для муниципальной власти стала широко обсуждаться в обществе. Созданы государственные вузовские программы подготовки и переподготовки муниципальных служащих, соответствующие программы на уровне муниципалитетов в регионах. Однако эффективность всех этих общественных усилий пока не особенно заметна.

По мнению многих исследователей муниципальной сферы, с 2003 года прошло еще слишком мало времени, чтобы можно было говорить о качественном переломе в кадровом составе органов МСУ. В этих управленческих структурах по-прежнему немало руководителей и служащих, не владеющих научными знаниями в области муниципального управления и правоведения, политологии, социологии, маркетинга и менеджмента, психологии и информатики, необходимыми навыками для решения сложных социально-политических и экономических задач.

Насколько такая критическая характеристика кадрового состава российских муниципалитетов соответствует действительности? Попытаемся ответить на этот вопрос, опираясь на экспертный опрос, проведенный ВЦИОМ во второй половине 2008 года. Всего опрошено 30 экспертов, работающих в муниципальных органах власти в Тюменской, Новосибирской и Ростовской областях. В выборку включены три областных и три районных центра (всего шесть городов). Экспертами выступили руководители муниципальных объединений, главы администраций, их заместители, другие ответственные работники высшего звена управления муниципальных образований (руководители департаментов, управлений), а также депутаты местных законодательных органов власти.

Общие оценки ситуации

Участники исследования были единодушны в том, что сфера муниципального управления в условиях идущей реформы требует новых подходов к решению кадровых вопросов. По мнению экспертов, муниципалитетам нужны специалисты нового типа, обладающие концептуально-стратегическим видением социальной сферы и методов решения существующих в ней проблем, способные анализировать и прогнозировать процессы, принимать ответственные и компетентные решения. Муниципальному менеджменту нужна новая управленческая культура. Однако все это в перспективе. А каково качество кадрового состава российских муниципалитетов на нынешнем этапе?

Большинство экспертов убеждены, что кадровый вопрос в муниципальных органах власти стоит достаточно остро. В частности, в области муниципального управления ощущается нехватка квалифицированных специалистов. Конечно, органы МСУ пополняются выпускниками местных университетов, готовящих специалистов в области государственного и муниципального управления. Но сразу возглавить какое-нибудь ответственное направление в работе они не способны. Одних теоретических знаний мало. Необходимы жизненный опыт, умение общаться с людьми и глубокое знание проблем региона.

Корпус муниципальных служащих пополняется в основном за счет местных кадров, проживающих в данном городе (*варягов мало*): *Зачастую, устроившись на работу в органы местного самоуправления, человек затем либо получает высшее образование, чтобы обеспечить себе дальнейший карьерный рост, либо проходит какие-то курсы переподготовки кадров (Ялutorовск)*. Исключение касается высших управленцев, которые иногда приходят со стороны.

Кадры муниципалитетов пополняются из следующих профессиональных групп:

- работники муниципальных образований более низкого уровня (движение из районного уровня на городской)
- работники муниципальных унитарных предприятий
- молодежь, выпускники областных вузов по специальности «государственное и муниципальное управление»
- люди из разных сфер по рекомендации работающих муниципальных служащих.

Особый контингент — депутаты муниципальных законодательных органов власти. Здесь выставляют свои кандидатуры представители различных сфер деятельности (политики, бизнесмены, служащие и т.д.)

Нынешний этап развития органов МСУ характеризуется тем, что муниципалитеты имеют разработанные на основе местного законодательства Положения о муниципальной службе, которые содержат специальный раздел, посвященный обучению и подбору кадров. Вся процедура детально прописана. Главный принцип — конкурсный характер замещения вакантных должностей. Формируется кадровый резерв муниципалитета. Этот вопрос курируется на уровне мэров городов. Проводятся также аттестации работающих сотрудников на предмет соответствия занимаемой должности. Служащие обучаются на курсах повышения квалификации. Приведем несколько высказываний экспертов:

- Проходят собеседования с кандидатами, проходят конкурсы на замещения муниципальных должностей, т.е. работа, по-моему, идет всесторонне (Ростов-на-Дону).
- «Школа кадрового резерва», – это направление ведет мэр, это его идея привлечь молодых специалистов на конкурсной основе, путем проведения с ними дополнительного обучения, тестирования. Формируются взгляды, подходы, лицо современного руководителя, тем самым готовится замена, резерв (Новочеркасск).
- Кадры управленцев формируются на конкурсной основе, строго в этом плане, есть специально разработанный регламент, когда мы принимаем сотрудника на ту или иную должность, в обязательном порядке проходит конкурс данной кандидатуры (Новосибирск).

Эксперты обращали внимание на то, что среди «зрелых» муниципальных чиновников постепенно ломается стереотип, согласно которому молодежь не может работать в органах МСУ. Снижается возрастной ценз, визуально видно, что молодежи становится все больше. Руководство муниципалитетов понимает, что необходимо привлекать молодых. Вот как характеризует ситуацию один из экспертов: *Мы в Думе, наш Комитет по самоуправлению разработал Положение о муниципальной службе на основании пяти областных законов. Администрация города пользуется этим Положением. Проводятся конкурсы на замещение должностей, аттестации, «Школа резерва» на выдвижение. Сейчас видно, что администрация снижает возрастной ценз, появилось много молодых людей в администрации. Видно уже визуально* (Новочеркасск).

Большинство экспертов проявили полное понимание того, что сейчас необходимы новые подходы к обучению и подбору кадров, поскольку *время требует других действий, и сегодня формат действий МСУ с самоуправлением граждан должен быть другим* (Тобольск). Формы работы муниципалитетов усложнились, как усложнилось и законодательство, которое необходимо хорошо знать для эффективной работы.

Существует некий кадровый парадокс. Все вакансии заняты, и, тем не менее, ощущается «кадровый голод». Причина – нехватка квалифицированных специалистов, так как *сегодня требуются совершенно другие, иного уровня управленцы: это и способность анализировать, прогнозировать, способность принимать решения и брать ответственность на себя* (Тобольск).

Особенность нынешней ситуации заключается в том, что кадровая палитра муниципалитетов крайне неоднородна. С одной стороны, появляется все больше управленцев

нового поколения. Но, с другой стороны, продолжают доминировать люди 80-х и 90-х годов, которые отсиживаются. В связи с этим наблюдается закономерность: чем ниже уровень муниципального образования, тем острее строит проблема нехватки квалифицированных кадров. По словам одного из экспертов, *среди сотрудников муниципалитетов много таких работников, которые не умеют пользоваться компьютером (Тобольск)*. Хуже всего обстоят дела в администрациях сельских органов МСУ.

Эксперты подчеркивали, что в муниципальные структуры должны идти специалисты такой же квалификации, как и в органы государственного управления. Но этого, к сожалению, не происходит, поскольку авторитет муниципальной службы гораздо ниже, чем государственной. Несколько лучше положение с кадрами в крупных городах, прежде всего областных. Но ситуация резко меняется в худшую сторону с переходом на уровень районных муниципалитетов, особенно в сельской местности: *Мешает зачастую отсутствие понимания ответственности дела и недостаточная квалификация управленцев на местах. Особенно это касается сельских районов. В этих муниципальных образованиях вообще дефицит квалифицированных и компетентных кадров (Новосибирск)*.

Причины «кадрового голода»

Участники опроса полагают, что квалифицированные кадры не идут работать в муниципалитеты по банальной причине. Речь идет о низкой заработной плате рядовых муниципальных служащих. Заработная плата у них гораздо ниже, чем у работников предприятий или в бизнесе. Главный стимул для новых менеджеров — желание стабильности: *есть люди, которые говорят, что мне нужна стабильность, и мне не важно, какая заработная плата (Ростов-на-Дону)*.

Вот как описывает ситуацию эксперт из Тюмени: *Проблема кадров существует, потому что в органы местного самоуправления должны набираться наиболее опытные, наиболее подготовленные кадры, но, к сожалению, не всегда удается, мешает тут даже пресловутый материальный фактор*.

По словам эксперта из Ростова, специалист 1 и 2 категории получает 8-9 тысяч рублей. В этих условиях о каких квалифицированных кадрах мы можем говорить. А выпускники из Академии госслужбы, молодые ребята, со всеми накрутками получают 5-7 тысяч рублей (Ростов-на-Дону). Если выпускники вузов, возвращаясь в свои города, еще могут пойти

работать в муниципалитет, то квалифицированный специалист с опытом работы *на такую зарплату не пойдет*. Молодым специалистам подбирают работу по направлению — спорт или молодежная политика. Но при этом пустует вакансия ведущего специалиста по местному самоуправлению, потому что здесь нужен взрослый человек с опытом работы, знающий свой регион, умеющий работать с людьми.

По причине банальности причин «кадрового голода» решение этой проблемы, считают эксперты, лежит на поверхности: *Дайте хорошую зарплату, и на нее выстроится очередь, самые лучшие управленцы, которые существуют на данной территории* (Ростов-на-Дону).

Финансовая и организационная зависимость муниципалитетов

Начав говорить о низкой заработной плате муниципальных служащих, эксперты продолжали развивать болезненную для них финансовую тему. Они подчеркивали, что *местная власть — самая бедная власть*, именно поэтому возникает проблема привлечения кадров (Тюмень). «Бедность» обуславливает низкий уровень уважения к органам МСУ. Главной исходной финансовой проблемой всех муниципалитетов является *несоответствие объемов полномочий органов местного самоуправления и имеющихся в их распоряжении материально-финансовых ресурсов* (Ростов-на-Дону).

Эксперты описывали систему финансовых взаимоотношений с региональной властью как *требующую корректировки, доработки законодательства*. Муниципалитеты зависят в финансовом отношении от региональных властей в двух смыслах: а) городские налоговые поступления в областном центре перераспределяются в пользу областного бюджета; б) муниципалитеты малых городов и сельских территорий ждут дополнительного финансирования из областного бюджета. Эти взаимоотношения некоторые участники опроса характеризуют как *прирученность* органов МСУ региональной властью — *это ветвь подчинения*. Отдельные эксперты видят в такой финансовой зависимости и средство организационно-политического влияния.

По информации респондентов, из всех собираемых налогов в городском бюджете Новосибирска остается только 12%, 88% переходят в областной бюджет. В результате городской муниципалитет не может без денег эффективно выполнять функции, возложенные на него законодательством. За счет перераспределения средств финансируются дотационные периферийные муниципалитеты, которые тоже жалуются на бедность.

Вот как характеризует ситуацию эксперт из Ялуторовска: *Главная проблема — это финансовая недостаточность местного бюджета — мы зависим от областных властей. Многие программы, реализуемые на территории Ялуторовска, финансово обеспечиваются в той или иной мере из областного бюджета. Других проблем я не вижу.*

На этом финансовые сложности для районных муниципалитетов не заканчиваются. По-прежнему острая проблема — нехватка финансирования из областного бюджета. Система местных налогов не обеспечивает наполнение местных бюджетов. Поэтому большинство муниципалитетов являются дотационными и ждут от региональных властей дополнительного финансирования. По оценке эксперта из Ялуторовска, *местных налогов, собираемых на территориях, не хватает, чтобы окупить даже управленческие расходы, поэтому в поддержку развития органов местного самоуправления выделяются средства из областного бюджета.* Обратной стороной данного процесса является зависимость муниципальных властей от государственных (Тюмень). Об этом говорили эксперты и из других регионов.

Ситуация осложняется тем, что финансирование муниципалитетов из областного бюджета страдает распространенной болезнью — *затягиванием с выплатами.* Это приводит к тому, что время идет, а средств для выполнения муниципальных функций, которые оговорены законом, у органов МСУ нет. Приведем характерное мнение эксперта из Новосибирска: *Местному самоуправлению выделен большой пласт решения проблем. Но решение этих проблем до сих пор не подтверждено в финансовом плане. Как без финансов решать эти вопросы, непонятно. Поэтому те полномочия, которые местные власти имеют на уровне муниципалитета, на уровне муниципальных образований, в первую очередь они должны быть подкреплены финансами. Тогда реформа пойдет успешно (Новосибирск).* Бывает и так, что муниципалитетам передается сфера ответственности областных органов, а денежные средства под это или не выделяются, или они запаздывают. Полномочия передаются в этом году, а финансирование начинается в следующем году, — все это вызывает *неразбериху* в работе.

Наряду с финансовой зависимостью муниципалитетов от государственной власти существует зависимость организационная и политическая. Муниципальные служащие имеют меньший политический ресурс и политический вес, по сравнению с государственными: *на областном уровне муниципальные служащие не имеют какого-то политического веса,* — говорит эксперт из Ялуторовска.

Взаимоотношения между муниципалитетами разных уровней и областной властью — это *длинная цепочка согласований*. Муниципалитеты районного, тем более сельского, уровня, *каждый свой чих согласовывают* с городским муниципалитетом, а тот, в свою очередь, с региональной администрацией. На этой почве между городской и областной властью могут быть трения и даже конфликты, если руководитель городской власти областного центра способен занять в каком-то вопросе твердую позицию.

Философия *бесконечных согласований* тормозит работу муниципалитетов, особенно районного уровня: *когда все утвердят, выделят финансовые средства, актуальность проблемы уже отпадает*, — в том случае, когда надо было действовать оперативно (Ялуторовск). Приведем мнение еще одного эксперта из Ростова-на-Дону: *Если Вы спрашиваете о районной администрации, то, конечно, на мой взгляд, у районной администрации все-таки должна быть какая-то возможность самофинансирования своих услуг. А сегодня система такова, что у нас главный распорядитель городская администрация, и любое изменение или любое мое пожелание или пожелание жителей, которое я должен воплотить в жизнь, я должен по длинной цепочке согласовывать с главным распорядителем.*

Специфика местного самоуправления глазами экспертов

Практически все участники опроса придерживаются точки зрения, согласно которой в нашей стране муниципальная власть на нынешнем этапе ее развития является продолжением государственной вертикали власти. Экспертам, конечно, известно, что по закону муниципальная власть не есть государственная власть, она является формой местного самоуправления, о чем свидетельствует название Закона о самоуправлении. Но политические реалии в России накладывают неизгладимый отпечаток на работу органов МСУ. Философия сильного государства распространяется и на муниципальные структуры, фактически превращая их в нижний уровень государственной власти.

Мнения экспертов относительно этого феномена разделились. Одни (примерно треть) являются, условно говоря, «принципиальными государственниками». Они считают, что муниципалитеты представляют собой конечное звено вертикали государственной власти, и рассматривают это слияние как положительный фактор: *Нельзя разделять государственную и муниципальную власть*, — говорит эксперт из Ростова-на-Дону, — *естественно, муниципальная власть является как бы ветвью государственной власти и поэтому нужно все рассматривать как единое целое.*

Эти эксперты уверены, что различия между государственной и муниципальной властью носят формальный характер: *все равно органы МСУ выполняют на местах муниципальных образований те же властно-распорядительные функции, что и областные органы власти (Новочеркасск).*

Для муниципальных «государственников» комфортнее чувствовать себя управленцами в структурах, пусть и низшего уровня, но все же государственной власти. Они считают себя государственными служащими в муниципальной форме. Вероятно, такая позиция является неосознанной реакцией муниципалов на приниженное положение органов МСУ. Подобная самоидентификация дает им силы требовать к себе уважения как к государственным служащим — наравне с региональными чиновниками. Понятие местного самоуправления для них — декларативный лозунг, который к тому же не следует слишком высоко поднимать: *я не вижу особой необходимости убеждать население в каком-то разграничении власти, в разграничении полномочий, — говорит муниципальный чиновник из Новочеркаска, — Просто каждый должен на своем месте решать свои задачи, и не надо никому ничего объяснять.*

По мнению этих руководителей, различие между двумя ветвями власти не важно ни для чиновников, ни для населения. Народ воспринимает муниципальную власть как государственную. Такой стереотип не вреден, он не мешает работать, особенно в условиях низкого интереса людей к самоуправлению и самоорганизации. Муниципалы-государственники менее критичны, чаще говорят, что все хорошо, что проблемы решаются в рабочем порядке.

В структурах муниципальной власти есть и другой тип кадров, назовем их условно «принципиальные муниципалы». В выборке исследования их оказалось больше, чем государственников, — примерно две трети. Эти руководители склонны считать себя именно муниципальными служащими. Они острее реагируют на финансовую и организационную зависимость муниципалитетов, больше беспокоятся по поводу низкого авторитета местной власти, по сравнению с региональной, критичнее относятся к *длинной цепочке согласований* и считают, что это — не нормальная рабочая форма взаимодействия, а фактор, принижающий значение муниципальной власти, мешающий ей выполнять возложенные на нее законом функции. Они говорят (кто с иронией, кто с горечью): *мы приходим к тому, что государство берет на себя полномочия органов МСУ (Ростов-на-Дону).* И, наконец, для них муниципалитет и самоуправление гораздо более близкие понятия, чем для муниципалов-государственников.

Но еще важнее, что, по мнению этих экспертов, народ должен хорошо знать различия между государственной и муниципальной властью, так как, с одной стороны, это будет способствовать развитию правового сознания и формированию навыков к самоуправлению, а с другой — даст возможность людям разобраться, в какие органы власти и с какими вопросами нужно обращаться, какие проблемы решаются на местном уровне, а какие — на государственном. Это полезно даже с чисто прагматической точки зрения. Если люди будут знать разделение властных функций, то они не будут требовать от местных властей решения тех проблем, которые находятся в ведении областной или федеральной власти (инфляция, рост цен, льготы и т.д.).

По рассказу одного из экспертов, люди пишут президенту, а когда письмо возвращается в регион с распоряжением к местным властям разобраться на месте, то люди возмущаются, что это отписка, а надо просто посмотреть закон о разделении полномочий, тогда люди будут понимать, на каком уровне решать тот или иной вопрос (Новочеркасск). Граждане слабо верят в возможности местной власти, и им не нравится, когда верховная власть возвращает их обращения обратно в регион, в родной муниципалитет. С этой проблемой, считают эксперты, нужно бороться путем повышения эффективности работы органов МСУ.

Исходя из двух подходов в понимании специфики муниципального уровня власти, эксперты-государственники и эксперты-муниципалы делают разные акценты в вопросе об отношении муниципальной власти и населения. С тем, что нужно работать с людьми, развивать их инициативу, — согласны все. Но для государственников это скорее лозунг, дань терминологии закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Они акцентируют внимание на менталитете народа, низком уровне социальной и гражданской активности населения, говорят о задачах власти по решению проблем, отнесенных законом к вопросам местного значения. Они привыкли к стереотипу, что народ надеется на власть, а не на себя, поэтому муниципалитеты главным образом должны работать, опираясь на вертикаль государственной власти, а не на самоорганизацию населения.

Приведем характерное мнение одного из экспертов-государственников: *Население на протяжении большей части нашей истории было всегда пассивным и мало принимало участие в жизни не собственной, а общественной. Это уже часть нашего менталитета. Они избирают власть федеральную, региональную, муниципальную и, в общем-то, имеют право ожидать от нее каких-то конкретных действий по улучшению собственной жизни. Граждане*

скорее надеются на власть, чем готовы сами участвовать в жизни местного самоуправления (Ялуторовск).

Управленцы-муниципалы делают в этом вопросе другой акцент. Но это именно акцент, а не принципиальная волевая позиция. Это наметки нового муниципального мышления, которые пока лишь эпизодически стимулируют инновационные методы управленческой работы. Надеемся, что это ростки будущей культуры самоуправления.

Муниципалы склонны считать низкую вовлеченность населения в деятельность органов МСУ серьезной проблемой российского общества, негативным фактором, препятствующим развитию самоорганизации населения. Для них муниципалитеты – прежде всего именно форма самоуправления граждан на местах. Но самоуправление не сводится к выборам местных органов власти, оно должно включать в себя и другие виды самоорганизации населения, такие как, например, ТОСы (территориальное общественное самоуправление), ТСЖ (товарищество собственников жилья), ООС (органы общественной самодеятельности). Наиболее развитой формой самоорганизации граждан, по мнению экспертов из разных регионов, является в настоящий момент ТСЖ. Но это лишь первые слабые ростки самоуправления.

Причины социальной пассивности населения

Политическая реальность такова, что созданные в результате реформы местного самоуправления правовая и организационная инфраструктура для непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения (публичные слушания, правотворческая инициатива, территориальное общественное самоуправление, собрания и конференции граждан и т.д.), остаются сейчас фактически не востребованы. Экспертов-муниципалов беспокоит *крайне низкий уровень включенности населения в работу органов МСУ* (Тюмень). Они видят в этом проблему, над которой серьезно должна работать местная власть. Для «муниципалов» это настолько важный вопрос, что в интервью они уделяли ему самое пристальное внимание, в отличие от «государственников», которые ограничивались замечаниями общего плана.

«Муниципалы» не обижаются на народ, а пытаются его понять и найти какое-то решение проблемы. Вот что говорит по этому поводу респондент из Новосибирска: *Достаточно сложно собирать на те же собрания по месту жительства для принятия решений по*

капитальному ремонту, текущему ремонту. Ну, не идут люди на собрание. Ну, не идут. Я понимаю человека, зачем ему это надо, он с 9 до 6 отрубил, домой пришел без рук, без ног. Еще идти на какое-то собрание. Эксперты признают, что у нас нет культуры самоорганизации населения. Причины исторические: инициативу выжигали каленым железом, когда в свое время нас загоняли на эти собрания (Новосибирск).

Эксперты-муниципалы глубже понимают, почему народ плохо различает муниципальную и государственную власть. Их аргументы — не только пресловутый «менталитет», не только «надежда на власть», но и неверие людей в то, что можно что-то изменить. Ответственность за это несет сама власть, как в аспекте истории, так и в аспекте настоящего времени: *Институт местного самоуправления не существовал ранее, по крайней мере, в советское прошлое. Нет опыта работы в местном самоуправлении, нет понятия, зачем вообще это нужно и чтобы этого добиться, властям необходимо хотя бы на первых порах поддерживать ТОСы, ООСы и пр.* (Ялуторовск).

Что делать?

Участникам исследования специально задавался вопрос о том, что делать, чтобы люди активнее участвовали в различных формах местного самоуправления. «Государственники» говорили об этом в общих чертах — «привлекать», «объяснять». «Муниципалы» рассуждали об этом более серьезно и детально. О вовлечении народа в различные формы самоуправления они говорят как о *просветительской миссии*, а о работе власти в этом направлении как о долге. Просветительская миссия состоит в том, чтобы *информировать людей о полномочиях, о разграничении уровней власти, рассказать гражданам о том, каким образом они должны реализовывать свое право на местное самоуправление на территории, где они живут.* Поэтому нужно расширять публичное муниципальное пространство, *создавать всевозможные дискуссионные и диалоговые площадки, на которые приходили бы люди и задавали свои вопросы.* А у чиновников должно хватить мудрости, терпения *рассказать и объяснить людям, а не в амбиции кидаться* (Тобольск).

Эксперты-муниципалы подчеркивали, что реализации принципов самоорганизации общества мешает не только *менталитет народа*, но и *мышление некоторых руководителей, которые работают по-старому* (Новосибирск). Будучи сами муниципальными чиновниками, отдельные эксперты этой группы не боялись признавать, что у некоторых их коллег *застой в*

головах, и они до сих пор живут вчерашним днем и мыслят вчерашними категориями (Ялуторовск).

«Муниципалы» очень подробно излагали свое видение, как именно привлекать людей к самоуправлению. Они подчеркивали, что надо на конкретных примерах через СМИ показать людям, как они могут воздействовать на тот или иной процесс. Необходимо пропагандировать через СМИ позитивный опыт, чтобы люди видели, что многое зависит от них самих. Начинать надо с простого — со своей пятиэтажки, а потом уже переходить на больший объем. А власть должна активнее опираться людей и направить все силы, чтобы люди начали понимать, что они являются в этом городе хозяевами (Ростов-на-Дону).

Но в области информационной политики имеются проблемы. Эксперты подчеркивали, что в 131-м законе в полномочия органов МСУ не входит информирование населения о деятельности муниципалитетов, поэтому, если деньги будут направляться на информационные услуги, то это будет считаться нецелевым использованием средств. Такое положение противоречит, в частности, и Указу Президента РФ об оценке деятельности органов муниципальной власти, в котором есть специальный параграф, призывающий информировать граждан о деятельности органов МСУ. Поэтому каждый раз при формировании местного бюджета встает конкретный вопрос, можно расходовать по этой статье деньги или нельзя (Ростов-на-Дону).

Экспертов-муниципалов отличало также то, что они говорили о необходимости развития социальной инициативы в аспекте развития гражданского общества в России в целом. Если человек прошел даже минимальную школу работы в политических, общественных организациях, добровольческих движениях, то он может быть и лидером не только в общественных объединениях, но и в тех же ТСЖ (Новочеркасск). В этой связи особое внимание эксперты уделяли необходимости воспитания гражданской активности среди молодежи.

Примечательно, что некоторые эксперты из Ростова-на-Дону обратили внимание на лингвистический аспект проблемы МСУ. Они считают, что термины «муниципалитет» и «муниципальный» чужды русскому языку и отечественной политической культуре. Эти термины устроили кашу в голове, которая до сих пор мешает, говорит один из экспертов. В Ростове-на-Дону был проведен опрос на улицах города. Респондентов спрашивали: «Что такое муниципальная власть?». Никто толком не смог объяснить. По мнению эксперта, нужно говорить не «муниципальные органы власти», а только «органы местного самоуправления», а

слово «муниципальный» навредило нам очень сильно и продолжает вредить (Ростов-на-Дону). Это особенно важно на юге России, где сильны традиции казацкого самоуправления.

Проведенные интервью показали, что качество кадров местного самоуправления соответствует той начальной стадии муниципальной реформы, на которой она находится, начиная с 2006 года, когда вступил в силу Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

В кадровых структурах муниципалитетов перемешались управленцы «старой» волны, которые мыслят «вчерашними категориями», и управленцы «новой» волны, которые стремятся думать и говорить на языке современного социального менеджмента. Можно считать, что в целом культура муниципального мышления в России растет и будет продолжать расти. Уже сейчас некоторые муниципалитеты крупных городов (в частности, в Ростове-на-Дону) ориентируются в своей деятельности на европейский опыт, стремятся внедрять европейские стандарты качества предоставления услуг населению путем получения международных сертификатов. Однако особенностью политической культуры муниципальных работников является сильная государственная составляющая в их менталитете, когда органы МСУ воспринимаются чиновниками как представительство государства на местах, как нижняя структура вертикали власти. Но есть и другая набирающая силу тенденция среди муниципальных служащих — все большее понимание того, что муниципалитеты должны развиваться именно как органы местного самоуправления, как важнейшие формы самоорганизации граждан для решения вопросов местного значения. Развитие органов МСУ именно в этом направлении является важнейшей составной частью развития гражданского общества в России.

Ценностные установки будущего поколения муниципальных менеджеров — абитуриентов и студентов-выпускников вузов по специальности «государственное и муниципальное управление»

Кто же идет на смену нынешним местным управленцам? С какими взглядами, подходами, жизненными принципами приходит молодежь на поприще муниципальной службы? Есть ли что-то общее, и каковы различия между действующими муниципальными чиновниками и их преемниками? В конце 2008 года ВЦИОМ провел в семи крупных

российских городах массовый опрос студентов-пятикурсников и абитуриентов (по 600 респондентов в каждой из двух групп) по специальности «Государственное и муниципальное управление».

Сначала кратко о гендерном составе будущих специалистов. Опрос по случайной выборке показал, что как среди абитуриентов, так и среди студентов-пятикурсников девушек почти в 2 раза больше, чем юношей — соответственно 65 и 35% среди абитуриентов, и 68 и 32% среди выпускников вузов. Таким образом, можно считать, что специальность менеджера государственного и муниципального управления сегодня — это прежде всего женская специальность.

Напомним, что наши эксперты, взгляды которых описаны в предшествующем параграфе, разделились во мнении о соотношении государственного и муниципального уровня власти. По закону они, конечно, понимают различия, но часть из них на основании своего личного опыта в практическом плане склонны рассматривать органы МСУ как нижний уровень государственной вертикали власти. Точно такое же разделение произошло и среди молодежи. Студенты-пятикурсники, естественно, лучше знают, что государственное и муниципальное управление «разные сферы управления» (75%), чем абитуриенты (только 47%). Однако и среди выпускников вузов доля убежденных в том, что обе ветви власти «это в принципе одно и то же», также достаточно высока (23%). Характерно, что будущие специалисты считают так не на основании собственного опыта познания реальных механизмов управления, а на основании полученных в вузах знаний (табл. 1).

Таблица 1

Государственное и муниципальное управление — это разные сферы управления, или это в принципе одно и то же?, %

Варианты ответа	Абитуриенты	Студенты
Это разные сферы управления	47	75
Это в принципе одно и то же	45	23
Затрудняюсь ответить	8	2

Источник: ВЦИОМ, 2008 г.

Далее в ходе интервью респондентам задавался уточняющий вопрос о том, в чем специфика местного самоуправления, по сравнению с государственным. Здесь мы представим информацию для читателя в двух различных таблицах, поскольку на этот открытый

вопрос выпускники вузов, естественно, дали более разнообразные ответы, чем абитуриенты. Однако сразу подчеркнем, что лидирующий ответ в обеих группах респондентов один и тот же, а именно: муниципальное управление — «это местное, более узкое управление (самоуправление), городская и районная власть». Такой (правильный) ответ набирает среди поступающих на учебу в вуз 57% голосов.

На втором месте в «абитуриентском» рейтинге стоит вариант: «в органах муниципального управления труднее делать карьеру, меньше перспектив» — 3%, на третьем — «это ближе к народу, его нуждам» — 1% (табл. 2).

Таблица 2

В чем специфика муниципального управления по сравнению с государственным? (абитуриенты), %

Варианты ответа	Абитуриенты
Это местное, более узкое управление (самоуправление), городская и районная власть	57
В органах муниципального управления труднее делать карьеру, меньше перспектив	3
Это ближе к народу, его нуждам	1
Другое	4
Затрудняюсь ответить	35

Источник: ВЦИОМ, 2008 г.

Среди опрошенных студентов-пятикурсников лидирует вариант ответа «это местное, локальное, более узкое, муниципальное управление, городская и районная власть» — 31% (табл. 3).

Поскольку студенты дали больше вариантов ответов на данный вопрос, то наблюдается эффект «распыления» значений. Именно поэтому один и тот же ответ-лидер набирает у студентов меньшее количество процентов, чем у абитуриентов. Но для нас здесь главное именно первое место в рейтинге. Более того, если считать второй по популярности вариант ответа («государственное управление более широкое») зеркальным отражением первого варианта, то мы получаем у студентов примерно ту же самую цифру, что и среди абитуриентов, — 54% (ответ-лидер).

Таблица 3

В чем специфика муниципального управления по сравнению с государственным? (ответы студентов), %

Варианты ответа	
Это местное, локальное, более "узкое", муниципальное управление, городская и районная власть	31
Государственное управление более широкое, глобальное, в масштабах всей страны	23
Различные уровни ответственности, полномочий, задач управления	11
Это ближе к народу, его нуждам, решение проблем конкретных территорий	10
Народ принимает непосредственное участие в работе МСУ	3
Органы МСУ не являются органами государственной власти, это органы местного самоуправления	3
Меньше ответственности, меньший уровень профессионализма	2
Муниципальное управление подчиняется государственной власти	1
Специфика не отличается	1
Статьи 130,131,132,133	1
В местном управлении труднее делать карьеру, меньше перспектив	1
Предполагает большую открытость и ответственность перед народом	0
Другое	4
Затрудняюсь ответить	24

Источник: ВЦИОМ, 2008 г.

Обратим внимание на то, что у выпускников вузов появляются такие важные формулировки в понимании специфики муниципального управления, как:

- это ближе к народу, его нуждам, решение проблем конкретных территорий (10%).
- народ принимает непосредственное участие в работе МСУ (3%)
- органы МСУ не являются органами государственной власти, это органы местного самоуправления (3%).

24% затруднившихся ответить в группе студентов объясняются скорее не отсутствием знаний у выпускников на эту тему, а спецификой опроса в студенческой среде в помещении вузов.

По таблице 4 видно, что среди абитуриентов уровень желания работать в государственных органах власти значительно выше, чем среди выпускников вузов — соответственно, 58 и 36%.

Таблица 4

После окончания учебы Вы хотели бы работать в государственных органах власти или в муниципальных, или где-то в другом месте?, %

Варианты ответа	Абитуриенты	Студенты
Хотел бы в государственных органах власти	58	36
Хотел бы работать в муниципальных органах власти (в органах местного самоуправления)	7	16
Хотел бы работать в бизнесе	14	26
Хотел бы работать в сфере культуры и искусства	3	5
Для меня это не имеет значения	3	3
Пока не определился	13	12
Другое	0	1
Затрудняюсь ответить	1	1

Источник: ВЦИОМ, 2008 г.

Скорее всего, пятикурсники знают реальное положение дел в сфере трудоустройства и им, вероятно, предстоит вернуться в свой родной город, откуда они приехали в областной центр учиться. Именно поэтому планирующих работать в органах МСУ среди выпускников вузов более чем в 2 раза больше, чем среди абитуриентов — соответственно, 16 и 7% (табл. 4).

Но важнее другое — а именно, что доля тех, кто хочет работать в муниципальных органах власти (и абитуриентов, и студентов), значительно меньше доли тех, кто хотел бы работать в государственных органах. Это снова возвращает нас к анализу мнений экспертов, которые говорили о низком авторитете муниципальной службы, по сравнению с государственной. Обращает на себя внимание также тот факт, что среди студентов-выпускников желающих работать в бизнесе значительно выше (26%), чем среди абитуриентов (14%).

Респондентам, выбравшим муниципальное направление своей будущей деятельности, задавался дополнительный вопрос о том, как долго они хотят трудиться в органах МСУ. Ответы участников исследования на данный вопрос отражают проблему низкого авторитета работы в муниципальных органах. Многие из тех, кто выбрал муниципальную службу, воспринимают ее как временный этап в своей жизни, как трамплин для перехода в другие сферы деятельности.

Судя по таблице 5, количество желающих «всегда работать в органах МСУ» сократилось с 46% (в группе абитуриентов) до 33% (в группе студентов). Хотя удельный вес планирующих перейти со временем на государственную службу остался примерно на том же уровне — 34 и 36%, но число желающих перейти в бизнес выросло в 9 раз — с 2 до 18% (табл. 5).

Эти цифры показывают, что лучше знающие ситуацию студенты-выпускники имеют меньше иллюзий в отношении перспектив в выбранном ими направлении муниципальной службы.

Таблица 5.

Как долго Вы хотели бы работать в органах местного самоуправления?, %

Варианты ответа	Абитуриенты	Студенты
Хотел бы всегда в них работать	46	33
Хотел бы поработать в них некоторое время, а потом уйти работать в сферу государственного управления	34	36
Хотел бы поработать в них некоторое время, а потом уйти работать в бизнес	2	18
Другое	0	3
Затрудняюсь ответить	17	10

Источник: ВЦИОМ, 2008 г.

Мы уже отмечали, что большинство студентов хотели бы работать в государственных органах власти. Причина проста — работа на государство более престижна и выгодна с материальной точки зрения. Судя по таблице 6, соответствующий вариант ответа с огромным отрывом лидирует как в группе абитуриентов, так и в группе студентов. Но обратим внимание на то, что среди студентов этот показатель на 9% ниже, чем среди абитуриентов — соответственно, 73 и 82%.

Таблица 6

В каких органах власти, по Вашему мнению, престижнее и выгоднее работать?, %

Варианты ответа	Абитуриенты	Студенты
-----------------	-------------	----------

В государственных органах	82	73
В муниципальных органах	7	9
Затрудняюсь ответить	11	18

Источник: ВЦИОМ, 2008 г.

Почему студенты-выпускники оценивают престижность работы в государственных органах власти хотя и высоко, но все же ниже, чем абитуриенты? Очевидно, на ответы старшекурсников оказывает воздействие знание ситуации на рынке труда. Им хорошо известно, что как бы они ни хотели работать в областных или федеральных органах власти, эта перспектива лично для них маловероятна. В лучшем случае, если им повезет, они смогут устроиться в городской муниципалитет областного центра. Но более реальна для них работа в районных органах МСУ областного центра или возвращение в родной город. Однако там для них открывается перспектива только муниципальной службы. Поэтому ответ на поставленный вопрос очевиден – в органы МСУ легче устроиться на работу, а в государственные сложнее. Поэтому снижение показателя престижности государственной службы у студентов, по сравнению с абитуриентами, отражает реализм выпускников и внутреннее оправдание вынужденного выбора работы в пользу муниципалитетов. Неслучайно почти половина опрошенных пятикурсников (49%) считают, что легче найти хорошую работу «в сфере муниципального управления». Студенты в данном контексте делают акцент на том, «где легче найти работу», а не на том, «где легче найти хорошую работу».

Таблица 7

Где легче, по Вашему мнению, найти хорошую работу после окончания вуза: в сфере государственного или муниципального управления?

(вопрос задавался только студентам), %

Варианты ответа	Студенты
В сфере государственного управления	17
В сфере муниципального управления	49
И в той, и в другой сфере можно легко найти хорошую работу	19
Затрудняюсь ответить	15

Источник: ВЦИОМ, 2008 г

Точку над «і» в проблеме соотношения у молодежи желания и чувства реальности расставляют ответы респондентов на финальный вопрос анкеты: с каким образованием легче найти достойную, хорошо оплачиваемую работу. Неопытная «абитура», замороженная словосочетанием «государственная служба», ставит ее на первое место в рейтинге «достойных и хорошо оплачиваемых работ» (58%). Известное из названия будущей профессии, но непонятное по сути словосочетание «муниципальная служба» поставлена абитуриентами на девятое место с 13% (табл. 8).

Молодежь переосмысливает ценности на выпускном курсе. Наблюдается определенное разочарование в чиновничьей работе вообще. Рейтинг образования в сфере государственной службы опускается на пятое место (27%), пропуская вперед не только ожидаемые «компьютерные технологии» (44%), «финансы» (33%) и «экономику» (29%), но и «образование в инженерно-технической сфере» (34%).

Что касается престижности и доходности «образования в сфере муниципальной службы», то этот показатель как был у абитуриентов на девятом месте, так и остался у студентов-выпускников. Удивительное и редкое совпадение показателей. Хочется надеяться, что будущее муниципальной власти в России никак не будет связано с несчастливым числом 13.

Таблица 8

Как Вам кажется, специалистам с каким образованием в ближайшие годы будет проще найти достойную, хорошо оплачиваемую работу?, %

Абитуриенты		Студенты	
1. с образованием в сфере государственной службы	58	1. с образованием в сфере компьютерных технологий	44
2. с экономическим	36	2. с инженерно-техническим	34
3. с образованием в сфере компьютерных технологий	35	3. с финансовым	33
4. с финансовым	29	4. с экономическим	29
5. с медицинским	23	5. с образованием в сфере государственной службы	27
6. с инженерно-техническим	18	6. с юридическим	20
7. с юридическим	17	7. с медицинским	17
8. с образованием в сфере гостиничного бизнеса и туризма	15	8. с образованием в сфере гостиничного бизнеса и туризма	16
9. с образованием в сфере муниципальной службы	13	9. с образованием в сфере муниципальной службы	13

10. с журналистским	7	10. с военным	10
11. с военным	7	11. с естественно-научным (химия, физика, математика, биология)	9
12. с естественно-научным (химия, физика, математика, биология)	6	12. с журналистским	6
13. с образованием в сфере социального обеспечения	5	13. с сельскохозяйственным	4
14. с образованием в сфере культуры, искусства (музыка, театр, кино)	5	14. с образованием в сфере социального обеспечения	3
15. с педагогическим	4	15. с педагогическим	2
16. с гуманитарным (история, политология, философия)	3	16. с гуманитарным (история, политология, философия)	2
17. с сельскохозяйственным	2	17. с образованием в сфере культуры, искусства (музыка, театр, кино)	1
18. с другим	0	18. с другим	1
19. Затрудняюсь ответить	1	19. Затрудняюсь ответить	1

Итак, кто все-таки идёт в сферу муниципального управления? Прежде всего в органы МСУ идут молодые люди не уверенные в правильности собственного выбора. Они знают, что их ожидает невысокая зарплата (вспомним слова экспертов, 7-8 тысяч рублей со всеми «накрутками»). Они знают, что престижность муниципальной службы крайне невысока. Они предпочли бы работать государственными служащими, поскольку это престижнее и выгоднее с материальной точки зрения, однако знают, что найти работу в этой сфере очень сложно. Более половины студентов-выпускников (54%) рассматривают работу в органах МСУ как временную, они мечтают о том, «чтобы только какое-то время там поработать», а потом перейти в сферу государственного управления или в бизнес.

Как встретят молодых управленцев в муниципалитетах действующие чиновники, представители которых высказывали свое мнение в экспертных интервью? Есть ли вообще какие-то точки соприкосновения между ними? Нам кажется, что такие точки соприкосновения есть. Несмотря на сомнения молодых людей, по поводу перспективности своей профессии, у них все же есть морально-ценностная база, которая дает основание утверждать, что многие из них останутся в муниципальной сфере и будут способствовать ее развитию. Отвечая на вопрос о ценностях, на которые должен опираться современный менеджер в сфере государственного и муниципального управления, 50% опрошенных студентов-выпускников вузов ответили — «качественно и профессионально выполнять свою работу», 40% считают, что управленец должен прежде всего думать о «благе страны и людей». И только 10% полагают, что главным принципом управленца должно быть стремление к «личной карьере и жизненному успеху».

Хочется верить, что приведенные цифры не являются только выражением юношеского романтизма или желания дать социально одобряемый ответ. В менталитете части образованной молодежи они отражают определенную морально-ценностную базу, которая даже своей небольшой частью останется после столкновения с действительностью, принесет свои положительные плоды в развитии муниципального мышления и муниципальной культуры в России.

Литература:

1. Ершов А.Н. Возможна ли собственная модель местного самоуправления? // Социологические исследования. – 1998. – № 11. – С. 29-32.
2. Мартынов М.Ю. Местное сообщество и социально-экономическая основа местного самоуправления // Социологические исследования. – 2003. – № 8. – С. 50-53.
3. Плюсин Ю.М. Факторы развития местного самоуправления. Оценка значения изоляции и изоляционизма // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2008. – № 3. – С. 38-50.
4. Цветкова Г.А. Местное самоуправление и проблемы местных сообществ // Социологические исследования. – 2002. – № 2. – С. 39-41.