

УДК 342.55:658.310.9  
ББК 67.400.7+65.291.6

DOI 10.22394/1682-2358-2019-6-18-26

**N.S. Gegedyush**, *Candidate of Sciences (Sociology)*, Head of the Public Administration Department, Povolzhsky Institute of Management named after P.A. Stolypin, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

**E.A. Mamlina**, *Candidate of Sciences (Sociology)*, Docent of the Public Administration Department, Povolzhsky Institute of Management named after P.A. Stolypin, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

## HUMAN RESOURCE POTENTIAL OF LOCAL GOVERNMENTS OF THE SARATOV REGION

Quantitative and qualitative indicators of the personnel potential of the municipal service for 2016–2018 are analyzed. The experience of the Saratov region in introducing innovative approaches to improving the level of professionalism and competence of municipal servants is considered. Recommendations aimed at providing training opportunities for municipal servants with the use of distance learning technologies are developed.

*Key words and word-combinations:* personnel potential, personnel structure, local authorities.

**Н.С. Гегедюш**, кандидат социологических наук, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления Поволжского института управления имени П.А. Столыпина — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: gegedush@rambler.ru)

**Е.А. Мамлина**, кандидат социологических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Поволжского института управления имени П.А. Столыпина — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (mamlina2010@yandex.ru)

## КАДРОВЫЙ ПОТЕНЦИАЛ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ

*Аннотация.* Проводится анализ показателей кадрового потенциала муниципальной службы в Саратовской области в 2016–2018 г. Рассмотрен опыт Саратовской области по внедрению инновационных подходов к повышению уровня профессионализма и компетенции муниципальных служащих. Обоснованы и сформулированы рекомендации, направленные на обеспечение возможности обучения муниципальных служащих на рабочих местах с применением дистанционных образовательных технологий.

*Ключевые слова и словосочетания:* кадровый потенциал, кадровый состав, органы местного самоуправления.

Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, государственными органами субъектов РФ и органами

местного самоуправления установлено таким образом, что многие вопросы функционального обеспечения условий проживания населения решаются органами местного самоуправления. В связи с этим многие российские исследователи муниципального управления обосновывают прямое влияние кадрового потенциала органов местного самоуправления на уровень социально-экономического развития муниципальных образований и необходимость разработки стратегии совершенствования кадрового состава муниципальной службы [1; 2]. Сохранение и развитие кадрового потенциала муниципальных служащих, повышение компетентности и профессионализма представителей органов местного самоуправления входят в число базовых условий развития муниципальной службы в регионе. Средством определения уровня кадрового потенциала муниципальных служащих выступает проводимый на регулярной основе мониторинг количественных и качественных индикаторов состояния кадров органов местного самоуправления.

С целью выявления особенностей кадрового потенциала органов местного самоуправления Саратовской области проведен анализ сводных данных, представленных муниципальными образованиями по итогам 2018 г. Общее количество муниципальных служащих составило 5059 чел., что на 3,6% меньше, чем в 2016 г. (5503 чел.) и на 0,6% меньше численности 2017 г. (5108 чел.). Динамика количественного состава служащих региона (табл. 1) связана с укрупнением муниципальных образований и отражает общероссийскую тенденцию к сокращению численности муниципальных служащих, фиксируемую Росстатом с 2006 г.

Таблица 1

Численность муниципальных служащих в Саратовской области, чел.

Год	Всего	Типы муниципальных образований			
		Городские округа	Муниципальные районы	Поселения	
				городские	сельские
2015	5389	1148	2948	216	1077
2016	5248	1146	2904	206	992
2017	5108	1374	2676	79	979
2018	5059	1223	2744	74	1018

При формировании стратегии управления кадрами муниципальной службы анализ возрастных характеристик кадрового состава позволяет, с одной стороны, определить качество организационной культуры и уровень зрелости управленческого аппарата, с другой — эффективные формы профессионального развития служащих. В условиях цифровой трансформации публичного управления оценка возрастных характеристик муниципальных служащих приобретает особый смысл, поскольку возраст влияет на скорость освоения новых электронных систем и технологий, внедряемых в деятельность органов местного самоуправления. По состоянию на 1 октября 2011 г. средний возраст муниципального служащего по России — 43 года, на 1 октября 2016 г. — 42 года [3]. В Саратовской области этот показатель в 2018 г. составил 41 год (табл. 2).

Таблица 2

## Возрастной состав муниципальных служащих в Саратовской области

Год	Средний возраст, лет	18–35 лет, чел.	Доля, %	36–50 лет, чел.	Доля, %	51–65 лет, чел.	Доля, %	Старше 65 лет, чел.	Доля, %
2017	41	1737	34	2145	42	1174	23	52	1
2018	41	1766	34,9	2125	42	1164	23	4	0,1

В возрастной структуре преобладают служащие в возрасте 36–50 лет (42%), доля служащих в возрасте 18–35 лет и 51–65 лет составляет 34,9% и 23% соответственно. Сотрудники в возрасте свыше 65 лет занимают менее 1% должностей. Наблюдается незначительный рост доли служащих в возрастной категории до 35 лет, что должно положительно отразиться на показателе в перспективе. Основная доля руководителей муниципалитетов в Саратовской области в 2018 г. — служащие в возрасте 36–50 лет, а в 2017 г. возрастной диапазон составлял 51–65 лет. Таким образом, отмечается динамика омоложения руководящего состава муниципальных образований. Гендерное распределение кадрового состава муниципальных служащих в Саратовской области в 2018 г. демонстрирует преобладание женщин — 81,4%, что несколько больше по сравнению с показателями 2016 и 2017 гг. (на 2,15 и 0,5% соответственно) (табл. 3). С повышением уровня должностей муниципальной службы доля женщин заметно уменьшается. Следует отметить, что кадровый состав муниципальных служащих Саратовской области не отличается от общероссийской ситуации.

Таблица 3

## Гендерный состав муниципальных служащих в Саратовской области

Год	Мужчины, чел.	Доля мужчин, %	Женщины, чел.	Доля женщин, %
2015	1126	20,89	4263	79,11
2016	1089	20,75	4159	79,25
2017	973	19,1	4123	80,9
2018	941	18,6	4118	81,4

Распределение муниципальных служащих по стажу муниципальной службы является более равномерным. Доля служащих со стажем до 3-х лет составляет 19%, со стажем 10–15 лет и свыше 15 лет — соответственно 22,5% и 23,5%, а наибольшая доля служащих со стажем 3–10 лет — 35% (табл. 4).

Таблица 4

## Распределение муниципальных служащих по стажу в Саратовской области, %

Год	Стаж			
	до 3-х лет	3–10 лет	10–15 лет	свыше 15 лет
2017	19,1	34	20,2	26,7
2018	19	35	22,5	23,5

Распределение глав муниципальных образований / глав местных администраций по стажу за 2017 и 2018 гг. представлено в табл. 5. В категориях стажа до 3-х лет, 10–15 лет и свыше 15 лет отмечается положительная динамика.

Таблица 5

**Распределение глав муниципальных образований /  
глав местных администраций по стажу в Саратовской области, %**

Год	Стаж			
	до 3-х лет	3–10 лет	10–15 лет	свыше 15 лет
2017	19	41	17	23
2018	20	36	19,7	24,3

Анализ мнений экспертного сообщества позволяет утверждать, что в ходе реформирования местного самоуправления главные проблемы этого института остаются нерешенными. Одной из них является недостаточный уровень квалификации и профессионализма муниципальных служащих. Так, в отчете о деятельности в 2018 г. Ассоциацией сибирских и дальневосточных городов как следствие низкого уровня заработной платы муниципальных служащих отмечен недостаток квалифицированных кадров, особенно в малых городах и сельской местности [4].

В Саратовской области соотношение муниципальных служащих с высшим и средним профессиональным образованием составляет примерно четыре к одному (80 и 20% соответственно). Это свидетельствует об устойчивой тенденции повышения образовательного уровня представителей муниципалитетов. При этом два и более высших образования в 2018 г. имели 304 служащих, что составляет 6% от их общего числа. Показатель 2018 г. выше значений 2017 и 2016 гг. — 274 (5,4%) и 289 (5,51%) служащих соответственно. Положительная динамика отмечается в отношении освоения служащими программ магистратуры: в 2018 г. доля служащих, имеющих степень магистра оказалась на 0,5% больше, чем в 2017 г. и составила 1,3% (65 чел.). Таким образом, в Саратовской области прослеживается зафиксированная в общероссийских исследованиях тенденция улучшения образовательного уровня муниципальных служащих, а именно, увеличение числа служащих с высшим образованием.

Изменениям подвергаются не только количественные показатели, но и содержательная направленность профессиональной подготовки муниципальных кадров: направление подготовки / специальность «Государственное и муниципальное управление» в 2018 г. имели 6,2% служащих, высшее образование в сфере экономики, финансов — 26,4% служащих, в сфере юриспруденции — 16,9% (табл. 6). Интересным для анализа представляется тот факт, что по «традиционным» для замещения должностей муниципальной службы направлениям подготовки / специальностям сложилась отрицательная динамика в сравнении с предыдущим периодом, тогда как в отношении высшего образования по иным специальностям / направлениям подготовки она положительная. Доля таких служащих в 2018 г. составила уже 50,5% против 41,4% в 2017 г.

Таблица 6

## Динамика структуры направлений образования среди муниципальных служащих в Саратовской области, %

Год	Экономический профиль	Юридический профиль	Государственное и муниципальное управление	Иное
2016	30,35	17,52	7,63	44,50
2017	32,20	18,50	7,90	41,40
2018	26,40	16,9	6,2	50,5

Среди глав муниципальных образований значительная доля лиц с высшим образованием — 88%, и только 12% со средним профессиональным образованием. В разрезе специальностей здесь лидирует экономическое и юридическое образование — 17,6 и 11,1% соответственно. Профильное образование в сфере публичного управления в анализируемом периоде имели только 4% глав, а 5,55%, или 18 человек, — два и более высших образования. Можно утверждать, что уровень научных знаний в области муниципального управления среди муниципальных служащих по-прежнему остается невысоким. Следовательно, основным способом формирования управленческих компетенций у служащих в настоящее время является получение дополнительного профессионального образования.

Из 93 муниципальных служащих, прошедших обучение по программам дополнительного образования в 2018 г., профессиональную переподготовку за счет средств местного бюджета прошли 65 сотрудников (2,3%), за счет иных источников — 28 чел. (0,7%). На программах повышения квалификации обучились 402 чел. (10%), в том числе 336 чел. (6,7%) — за счет средств местного бюджета, 66 чел. (3,3%) — за счет иных источников. Необходимо обратить внимание на уменьшение количества муниципальных служащих, прошедших повышение квалификации в 2018 г. по сравнению с 2017 г. — на 0,2%, тогда как объем средств, потраченных на образование муниципальных служащих, значительно вырос — с 1539,6 тыс. рублей в 2017 г., до 3068,2 тыс. рублей в 2018 г., то есть в два раза (табл. 7).

Таблица 7

## Данные о муниципальных служащих, прошедших ДПО (в форме повышения квалификации) и объеме средств, потраченных на их образование

Год	Число служащих, прошедших повышение квалификации, чел.	Средства, потраченные на образование служащих, тыс. руб.
2015	642	783,6
2016	266	111
2017	415	1539,6
2018	402	3068,2

С 2014 г. многие субъекты РФ проводят работу с кадровым потенциалом муниципальных органов власти как мероприятия подпрограмм. Например, в Алтайском крае это подпрограмма 3 «Совершенствование кадрового обеспечения государственного и муниципального управления Алтайского края» программы «Совершенствование государственного и муниципального управления в Алтайском крае» [5], в Пензенской области — подпрограмма 3 «Государственная поддержка развития местного самоуправления в Пензенской области на 2014—2022 годы» программы «Региональная политика, развитие гражданского общества в Пензенской области на 2014—2022 годы» [6]. Свидетельством того, что региональные органы власти уделяют внимание повышению квалификации муниципальных служащих, является наличие в подпрограммах целевого показателя доли муниципальных служащих, прошедших ежегодное обучение по программам дополнительного профессионального образования, от общей численности муниципальных служащих региона.

В Саратовской области задача по поддержке развития кадрового потенциала местного самоуправления выполняется в рамках реализации двух подпрограмм региональной программы «Развитие государственного и муниципального управления до 2020 года» — «Развитие местного самоуправления в Саратовской области до 2020 года», «О дополнительном профессиональном образовании лиц, включенных в управленческий кадровый резерв Саратовской области». Эффективность реализации подпрограмм оценивается по следующим критериям: 1) «доля муниципальных служащих в администрациях муниципальных образований области, проходивших переподготовку и (или) повышение квалификации не реже одного раза в три года»; 2) «доля специалистов, участвующих в деятельности государственных органов власти Саратовской области, от общего числа специалистов, входящих в состав резерва управленческих кадров» соответственно [7]. В то же время, по данным табл. 7, из регионального бюджета финансирование получения муниципальными служащими дополнительного профессионального образования практически не осуществляется, и, в основном это нагрузка муниципальных бюджетов. Несмотря на рост расходов на обучение муниципальных служащих, недостаточность собственной финансовой базы муниципалитетов не позволяет им осуществлять в полном объеме финансирование программ дополнительного профессионального образования и способствовать профессиональному развитию муниципальных служащих.

На фоне роста доли муниципальных служащих, оплачивающих дополнительное профессиональное образование за счет собственных средств, можно заявлять о формировании тенденции к осознанию ими значимости дополнительного профессионального образования. С одной стороны, это может быть вызвано заинтересованностью сохранить рабочее место, особенно ярко проявляющейся в сельской местности, где возможности трудоустройства ограничены, с другой стороны — свидетельствовать о понимании служащими своих «слабых» мест, пробелов в знаниях, несформированности компетенций. Согласно ч. 5 ст. 12 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» служащий обязан поддерживать свою квалификацию на уровне, необходимом для надлежащего исполнения

функционала по должности, и вправе рассчитывать на финансовую поддержку со стороны местного бюджета, что установлено ч. 7 ст. 11 того же Закона [8]. В реальной практике приходится констатировать, что субъекты Федерации и муниципальные образования в большинстве случаев не в состоянии обеспечить единство требований к подготовке кадров для муниципальной и гражданской службы и дополнительному профессиональному образованию в силу дотационности региональных и муниципальных бюджетов.

По мнению представителей кадровых служб и руководящего звена муниципальных образований Саратовской области, в числе факторов, снижающих эффективность муниципальной кадровой политики, ключевое место занимает финансовая необеспеченность местных бюджетов. Как следствие этой проблемы муниципалитеты имеют недостаточную материально-техническую базу, устаревшее малофункциональное оборудование, ограниченные возможности в сфере совершенствования профессионального уровня служащих. Существенным ограничением в процессе подбора кадров можно считать низкую заинтересованность граждан в поступлении на муниципальную службу. Особо остро обозначены проблемы мотивации и материального стимулирования служащих, недостаточности перспектив карьерного роста, низкого престижа данного вида деятельности. Об этом свидетельствуют не только результаты опроса на территории Саратовской области, но и, например, отчеты Ассоциации сибирских и дальневосточных городов.

Исследование кадрового потенциала муниципальной службы, проведенное в Саратовской области, свидетельствует об отсутствии у муниципальных образований собственных ресурсов для нивелирования конфликта между взаимоисключающими требованиями проводимой муниципальной реформы. Развитие потенциала муниципальной службы прежде всего зависит от состояния нормативной правовой базы. В 2018 г. в соответствии с задачами социально-экономического развития Российской Федерации внесены некоторые изменения и дополнения в законодательство о муниципальной службе как на федеральном, так и на региональном уровне. Так, согласно Федеральному закону от 27 декабря 2018 г. № 559-ФЗ «О внесении изменений в статью 7 Федерального закона “Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований” и статью 13 Федерального закона “О муниципальной службе в Российской Федерации”» введено дополнительное ограничение, связанное с назначением на должности председателя, заместителя председателя и аудитора контрольно-счетного органа муниципального образования. В частности, на указанные должности не может быть назначен гражданин и / или муниципальный служащий, находящийся в близком родстве или свойстве с главой муниципального образования, председателем представительного органа, главой местной администрации, руководителями правоохранительных и судебных органов, находящихся на территории конкретного муниципального образования [9]. В Закон Саратовской области от 2 августа 2007 г. № 157-ЗСО «О некоторых вопросах муниципальной службы Саратовской области» в 2018 году внесены изменения, направленные на продление срока применения взыска-

ния за коррупционное правонарушение, что свидетельствует об актуальности работы по созданию условий, исключающих возможность коррупционного поведения муниципальных служащих. Эффективность совершенствования правового регулирования муниципальной службы зависит от эффективности коммуникации между всеми уровнями власти и степени использования механизмов законотворческой инициативы муниципальных образований.

Формирование кадрового потенциала муниципальной службы по установленным законом приоритетным направлениям осуществляется посредством следующих кадровых технологий: конкурсного отбора; аттестации; использования кадрового резерва. В то же время обязательной к применению является только аттестация, тогда как две другие технологии носят характер потенциальной возможности. По поводу этой правовой нормы в экспертном сообществе сформировались различные точки зрения, в том числе обоснование ее правильности объективно сложившимся кадровым голодом [10]. Речь идет об отсутствии потенциальных человеческих ресурсов, когда в муниципальном образовании нет кандидатов на конкурсное замещение вакантных должностей, не говоря уже о формировании резерва кадров. На наш взгляд, законодательство должно задавать вектор развития общественных отношений, а не фиксировать объективную реальность. Целевое назначение конкурса на замещение вакантной должности и кадрового резерва предполагает не только формирование профессионального кадрового состава, но и обеспечение права на равный доступ к муниципальной службе. Это обстоятельство позволяет утверждать необходимость совершенствования анализируемых норм федерального законодательства, если не в отношении всех муниципальных должностей муниципальной службы, то в отношении наиболее значимых с точки зрения обеспечения социально-экономического развития муниципального образования.

Достичь динамичных положительных сдвигов в развитии кадрового потенциала муниципальной службы позволит внедрение инновационных подходов к повышению уровня профессионализма и компетенции муниципальных служащих. Такой опыт формируется в Саратовской области органами государственной власти совместно с Ассоциацией муниципальных образований области. Учитывая потребность в постоянном обновлении знаний, в рамках юбилейного года пятидесятилетия Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ при содействии министерства по делам территориальных образований Саратовской области Ассоциацией был организован просветительский проект «Муниципальный факультет». По замыслу проект представляет собой специально организуемую, постоянно действующую систему пополнения и обновления практических знаний по значимым вопросам социально-экономического состояния муниципальных образований, развитию отраслевого законодательства по направлениям деятельности органов местного самоуправления, вовлечению населения в решение вопросов местного значения, кадровой работе. Однако эта площадка не заменяет повышение квалификации и профессиональную переподготовку служащих, а дополняет ее.

Мониторинг кадровых процессов муниципальной службы как оценочная технология позволяет, с одной стороны, выявить состояние основных парамет-



ров кадрового состава органов местного самоуправления региона, с другой — разработать адаптированную к потребностям конкретных территорий концепцию кадровой политики в отношении органов местного самоуправления. Однако подобные эффекты проявляются в случае регулярного использования этой технологии. При формировании линейки способов развития кадрового потенциала муниципальной службы субъектам Российской Федерации важно учитывать специфику территориальной организации местного самоуправления, а именно площадь региона, удаленность муниципальных образований от административного центра субъекта, текучесть кадров органов местного самоуправления. В развитие описанной муниципальной практики для Саратовской области можно рекомендовать следующее: обеспечить возможность обучения муниципальных служащих на рабочих местах посредством либо проведения обучающих семинаров в администрациях муниципальных районов, либо проведения зональных обучающих мероприятий; для самостоятельной подготовки служащих применять электронные формы обучения и дистанционные образовательные технологии; использовать дистанционные формы взаимодействия не только с учебными заведениями, но и с муниципальными служащими, в том числе и иных органов местного самоуправления для обмена опытом.

### Библиографический список

1. *Боков М.Б.* Кадры местного самоуправления: настоящее и будущее // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2009. № 3 (91). С. 51–73.
2. *Шамарова Г.М.* Формирование и развитие кадрового потенциала органов местного самоуправления: автореф. дис. ... д-ра экон наук. М., 2010.
3. Численность и состав работников, замещавших должности государственной гражданской и муниципальной службы по стажу гражданской и муниципальной службы, по ветвям власти и уровням управления. URL: <https://www.gks.ru/folder/11191>
4. Основные итоги деятельности в 2018 г. Ассоциация сибирских и дальневосточных городов. URL: <https://www.asdg.ru/about/struct/sobr/XXXVI/report2018.pdf>
5. Об утверждении государственной программы «Совершенствование государственного и муниципального управления в Алтайском крае»: постановление администрации Алтайского края от 6 марта 2015 г. № 87. URL: [http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc\\_itself=&backlink=1&nd=168071254&page=1&rdk=](http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&backlink=1&nd=168071254&page=1&rdk=)
6. Об утверждении государственной программы Пензенской области «Региональная политика, развитие гражданского общества в Пензенской области на 2014–2022 годы»: постановление Правительства Пензенской области от 27 сент. 2013 № 733-пП. URL: <http://docs.cntd.ru/document/423862608>
7. О государственной программе Саратовской области «Развитие государственного и муниципального управления»: постановление Правительства Саратовской области от 20 нояб. 2013 г. (с изм. от 10 сент. 2019 г.) № 647-П. URL: <http://docs.cntd.ru/document/467701397>
8. О муниципальной службе в Российской Федерации: Федер. закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ (в ред. от 27 дек. 2018 г.) // СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.
9. О внесении изменений в статью 7 Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» и статью 13 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»: Федер. закон от 27 дек. 2018 г. № 559-ФЗ // СЗ РФ. 2018. № 53. Ч. I. Ст. 8485.
10. *Пресняков М.В., Чаннов С.Е.* Проблемы формирования кадрового состава муниципальной службы // Практика муниципального управления. 2009. № 2. С. 96–101.