

E.L. Kolesova
Personnel Potential
of Local Government Bodies:
Status and Trends

Personnel potential of local government bodies is studied. Significant qualitative and quantitative parameters of the current personnel structure of local authorities are revealed. Recommendations on the use of complex personnel development technologies aimed at improving the efficiency and staff professional development are made.

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

Исследуется кадровый потенциал органов местного самоуправления. Выявляются важные количественные и качественные параметры современного кадрового состава органов местного самоуправления. Даются рекомендации по использованию комплексных технологий развития кадрового потенциала, направленных на повышение эффективности и профессионального развития кадров.

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

УДК 342.55
ББК 67.400.7

Е.Л. Колесова

КАДРОВЫЙ ПОТЕНЦИАЛ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: СОСТОЯНИЕ И ТЕНДЕНЦИИ

В условиях институциональных реформ государственного и муниципального управления вопросы, связанные с развитием кадрового потенциала, приобретают все большую актуальность и социальную значимость. Опыт последних лет реформирования местного самоуправления в Российской Федерации показывает, что недостаточный профессиональный уровень лиц, замещающих муниципальные должности и должности муниципальной службы, нехватка профессиональных знаний, навыков и умений и, как следствие, низкая эффективность принимаемых ими управленческих решений привели к снижению уровня авторитета местного самоуправления в глазах населения. Социальная эффективность реализуемой в настоящее время муниципальной реформы во многом зависит от качества формирования кадрового состава органов местного самоуправления, степени соответствия количественных и качественных его характеристик современным требованиям, от уровня профессиональной компетентности в сфере управления местным сообществом. Развитие системы муниципального управления предельно актуализирует проблему кадрового обеспечения на основе формирования единых концептуальных основ управления кадровым корпусом муниципальных служащих.

Процессы активного становления новой системы кадрового обеспечения органов местного самоуправления связывают с перио-

дом 1995–1998 г. На основе реализации Федеральных законов от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» был ужесточен профессиональный отбор поступающих на муниципальную службу, внедрен ряд мер по упорядочению прохождения муниципальной службы, профессиональному образованию служащих, введен статистический мониторинг кадровых процессов в системе местного самоуправления. Результатом реализации данных мер стало достижение определенных позитивных результатов в профессиональной организации муниципальной службы и институциональном развитии местного самоуправления.

В 2000–2007 г. повышается потребность в качественных изменениях принципов организации работы с кадрами органов местного самоуправления. С принятием Федеральных законов «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003 г.), «О муниципальной службе в Российской Федерации» (2007 г.), нормативных правовых актов по вопросам местного самоуправления и муниципальной службы создается нормативная правовая база профессиональной организации муниципального управления. Наряду с позитивными тенденциями, в последнее время отмечается и снижение по ряду показателей состояния кадрового состава органов местного самоуправления, снизились качество и эффективность их деятельности, актуализировались вопросы борьбы с коррупцией.

С начала преобразований в сфере местного самоуправления прошел определенный временной этап, который позволяет оценить качество произошедших изменений, их социальные последствия, а также выявить наиболее проблемные сегменты в развитии кадрового потенциала органов местного самоуправления. Комплексный анализ количественных и качественных параметров кадрового состава органов местного самоуправления, наиболее существенных тенденций его развития дает возможность более предметно определить потенциал и направления его совершенствования.

В настоящий момент в России сложилось ядро кадрового корпуса органов местного самоуправления. Уровень укомплектованности муниципальных должностей и должностей муниципальной службы в 2013 г. составлял 96%, за истекшие 5–7 лет заметно улучшилась укомплектованность органов местного самоуправления власти, укрепилась стабильность кадрового состава, сократилась текучесть. Однако важно учитывать и то обстоятельство, что новое пополнение кадрового состава идет главным образом за счет бывших военнослужащих и выпускников вузов, хотя в органах местного самоуправления остается еще немало работников, не отвечающих установленным профессионально-квалификационным требованиям.

Становление и развитие кадрового корпуса муниципальных служащих протекает в условиях неравновесности социальной среды. На динамику кадровых процессов оказывает влияние целая система факторов как объективного, так и субъективного характера, притом что инвариантность факторов, определяющих динамику кадровых процессов и степень их значимости, во мно-

гом зависит от региональных особенностей. За годы реформ замедлился рост численности муниципальных служащих Российской Федерации. Так, с 2009 г. обозначилась тенденция снижения численного состава муниципальной службы: 2009 г. – 364 903 человек; 2010 г. – 339 600 человек; декабрь 2011 г. – 325 181 человек, к концу 2011 г., численность муниципальных служащих по сравнению с 2009 г. сократилась на 39 722 человека. К концу июня 2012 г. численность составила 323 757 муниципальных служащих, на сентябрь 2013 г. – 330,7 тыс. человек [1–3].

Важным показателем «качества» кадров органов местного самоуправления являются возрастные характеристики. В настоящее время заметна тенденция некоторого старения кадрового корпуса органов местного самоуправления, что связано и со старением всего населения. По данным официальной статистики, численность муниципальных служащих в возрасте от 40–49 лет составляет 26,6%, от 50–59 лет – 26,3%, от 60 до 65 лет – 2,9%, старше 65 лет – 0,2%. Средний возраст муниципальных служащих – 42 года. Возрастной состав лиц, замещающих муниципальные должности, от 40–49 лет составляет 31,5%, от 50–59 лет – 47,5%, от 60 до 65 лет – 8,4%, старше 65 лет – 1,2%. Средний возраст этой категории – 50 лет. Весьма позитивно то, что происходит небольшой рост доли молодежи в возрасте до 30 лет в органах местного самоуправления. Но следует отметить определенный дисбаланс в использовании молодых – весьма невелик их удельный вес среди руководителей (1,4%) [1–3]. Анализ статистических данных в гендерном разрезе свидетельствует о том, что в органах местного самоуправления численность женщин в 4 раза больше, чем мужчин, но с повышением уровня должностей муниципальной службы их процент заметно уменьшается [1–3].

За последние годы наблюдаются устойчивая тенденция повышения образовательного уровня, заметен рост людей, получивших высшее профессиональное образование. По сравнению с предыдущим пятилетием изменения подверглась и содержательная направленность профессиональной подготовки кадров органов местного самоуправления. Относительно лиц, замещающих муниципальные должности, распределение выглядит следующим образом: по направлению «экономика и управление» – 22,2%, в нем «государственное и муниципальное управление» составляет 8,9% и «управление персоналом» – 0,9%; по направлению «образование и педагогика» – 19,5%; по направлению «гуманитарные и социальные науки» – 12,3% из где «юриспруденция» – 8,4%; по направлению «физико-математические и естественные науки» – 2,9%.

Вместе с тем наряду с ростом образовательного уровня муниципальных служащих сохраняется и высокий процент служащих, имеющих небольшой стаж работы. Очевидной остается проблема обеспечения соответствия полученного образования требованиям управленческой практики. Кроме того, актуализируется и потребность совершенствования структуры кадрового состава органов местного самоуправления с точки зрения формирования преимущества управленческой деятельности.

При анализе динамики развития кадрового состава органов местного самоуправления следует учитывать и ряд новых тенденций, особенно в формирова-

нии новых социальных источников кадрового рекрутирования в органы власти. На современном этапе значительно усилился приток предпринимателей в органы местного самоуправления, что может привести и к отрицательному эффекту без должного упреждающего воздействия, особенно с точки зрения коррупции – для некоторых представителей предпринимательства «хождение во власть» становится выгодным бизнесом.

Формирование кадрового корпуса в органах местного самоуправления на начальном этапе осуществлялось без достаточной концептуальной обеспеченности, структурные и организационно-функциональные пертурбации приводили зачастую к массовым, не всегда оправданным бессистемным изменениям в кадровом составе. Рациональное использование кадров является ключевым элементом ресурсного обеспечения реформирования местного самоуправления, повышения его эффективности.

Результаты социологического исследования высвечивают не только новую грань развития кадрового потенциала органов местного самоуправления, но и сохранение целого ряда проблем в развитии кадрового потенциала органов местного самоуправления [2]. Так, 33,3% респондентов дают низкую оценку кадровому потенциалу органов местного самоуправления. Обращает на себя внимание распределение ответов на вопрос, насколько эффективно в современных условиях местная власть занимается формированием кадрового потенциала своих муниципальных образований: 46,7% респондентов выбрали позицию «малоэффективно». В условиях непрекращающихся структурных реорганизаций аппарата органов власти сложно прогнозировать кадровую ситуацию, планировать обучение кадров, а также упреждающе воздействовать на возможные нежелательные, негативные кадровые процессы.

При ответе на вопрос, какие направления формирования кадрового потенциала должны быть в центре внимания местной власти, участники исследования выделили: создание условий для привлечения в местные органы власти высокопрофессиональных кадров (72,8%), регулирование занятости профессионально подготовленного населения (30,5%), обеспечение финансирования развития кадрового потенциала (28,9%), оптимизацию образовательной сферы в соответствии с потребностями региона, местного сообщества (28,4%), стимулирование предпринимателей на создание условий для профессионального развития работников (23,4%), устранение несоответствия кадрового потенциала потребностям регионального и местного рынков труда (22,1%). Особое значение, как это отмечают участники исследования, имеет направление, связанное с подготовкой, подбором и отбором кадров органов местного самоуправления (63,4%) [2].

Практика выявила сохраняющееся расхождение между требованиями реформирования местного самоуправления и развитием кадрового потенциала. Качество управления кадровыми процессами в органах местного самоуправления не в полной мере соответствует требованиям реформационных процессов; формирование кадрового корпуса происходит под влиянием как объективных, так и субъективных факторов, сохраняющихся элементов административно-бюрократических отношений и формирующихся под влиянием свободного рынка.

Для повышения эффективности кадровой политики, оптимизации принимаемых, а главное, исполняемых решений органов местного самоуправления необходимой представляется комплексная оценка состояния кадрового корпуса на основе системного подхода, с учетом как количественных, так и качественных показателей, исследование его потенциала. Научно обоснованный анализ кадровой ситуации требует использования методов системных мониторинговых исследований, социальной диагностики, позволяющих отслеживать кадровые процессы в динамике, своевременно выявлять как конструктивные, так деструктивные тенденции. Важным представляется создание единой информационно-аналитической базы, помогающей оперативно и эффективно принимать управленческие решения, расширяющей возможности прогнозирования и моделирования трендов развития кадровых процессов. Раскрывая особенности кадрового потенциала органов местного самоуправления, необходимо учитывать влияние факторов внешней социальной среды, тесную взаимосвязь между качеством управления кадровыми процессами и эффективностью деятельности органов местного самоуправления. В условиях динамических изменений социальной среды в практику управленческой деятельности органов местного самоуправления целесообразно включать инновационные комплексные технологии развития кадрового потенциала, направленные на повышение эффективности и профессиональное совершенствование кадров.

Библиографический список

1. О численности и оплате труда государственных гражданских и муниципальных служащих на региональном уровне в январе – сентябре 2013 года. URL: www.gks.ru
2. Состав кадров государственной гражданской и муниципальной службы: стат. бюлл. Июнь 2012 г. URL: www.gks.ru
3. Состав кадров государственной гражданской и муниципальной службы: стат. бюлл. по сост. на 1 окт. 2011 г. URL: www.gks.ru
4. Местное самоуправление в современной России: социологический взгляд на проблемы функционирования и развития: мат-лы социол. исслед. М., 2011.