

АКТУАЛЬНАЯ ТЕМА

DOI 10.26163/GIEF.2019.68.65.001
УДК 352.075:331.108.2

A.A. Zaitsev, AA. Novikova, G.N. Nikolaeva
PROBLEMS OF PEOPLE WARE IN MUNICIPAL MANAGEMENT
IN RUSSIAN FEDERATION

Andrey Zaitsev – professor, the Department of Management, State Institute of Economics, Finance, Law and Technology, Doctor of Economics, Gatchina; **e-mail: andrey_z7@mail.ru.**

Anna Novikova – assistant dean, the Faculty of Management, Institute of Law and Business, St. Petersburg; **e-mail: ann-novikova24@mail.ru.**

Galina Nikolaeva – senior lecturer, the Department of Economics and Management, Leningrad State University named after A. Pushkin, PhD in Economics, St. Petersburg; **e-mail: bankir54@mail.ru.**

We consider problems of people ware in municipal services. The personnel of municipal services is analyzed. We research the drawbacks of personnel policy concerning the management of municipal officials. Ways to solve the problem in question are suggested.

Keywords: municipal services; personnel policy; people ware; personnel techniques; workforce capacity; personnel of local administrative bodies.

А.А. Зайцев, А.А. Новикова, Г.Н. Николаева
ПРОБЛЕМЫ КАДРОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ
МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Андрей Александрович Зайцев – профессор кафедры менеджмента, Государственный институт экономики, финансов, права и технологий, доктор экономических наук, г. Гатчина; **e-mail: andrey_z7@mail.ru.**

Анна Алексеевна Новикова – помощник декана факультета управления, ЧОУ ВО «Институт правоведения и предпринимательства», г. Санкт-Петербург; **e-mail: ann-novikova24@mail.ru.**

Галина Николаевна Николаева – доцент кафедры экономики и управления ГАОУ ВО ЛО «Ленинградский государственный университет имени А.С. Пушкина», кандидат экономических наук, г. Санкт-Петербург; **e-mail: bankir54@mail.ru.**

Рассматриваются проблемы кадрового обеспечения муниципальной службы. Анализируется кадровый состав муниципальной службы. Исследуются вопросы несовершенства кадровой политики в области управления муниципальными служащими. Предлагаются пути решения данной проблемы.

Ключевые слова: муниципальная служба; кадровая политика; кадровое обеспечение; кадровые технологии; кадровый потенциал; кадровый состав органов местного самоуправления.

В современных условиях особо актуальным является вопрос, затрагивающий процесс развития муниципальной службы и ее кадрового обеспечения. От состояния кадрового состава, наличия высшего образования, которое соответствует профилю

деятельности каждого муниципального работника, умения и желания справляться с решением определенных задач на уровне муниципального управления напрямую зависят степень профессионализма и наличие необходимой компетентности работников

муниципальной службы. Таким образом, наличие кадрового состава с высоким уровнем профессионализма, а также организация кадрового резерва для замещения должностей муниципальной службы с достаточным для осуществления эффективной деятельности потенциалом являются предпосылкой, имеющей весомое значение для решения вопросов на местном уровне. Это несомненно приведет к изменениям муниципальной политики в поле деятельности кадрового обеспечения органов местного самоуправления.

Сегодня муниципальная служба, в точности, так же как и государственная служба, получает собственное правовое регулирование.

Правовое обеспечение муниципальной службы составляют правовые нормы, содержащиеся в федеральном, региональном законодательстве и в уставах муниципальных образований. По мнению С.Н. Братановского муниципальная служба предполагает довольно сложный, целостный, общественный и правовой институт [3. С. 9]. Г.М. Шамарова определяет муниципальную службу как один из видов службы в обществе, который объединяет в себе все те признаки и свойства, которые принадлежат как службе в целом, так и каждому ее виду по отдельности [12. С. 9].

Более четкое и полное по своему содержанию определение муниципальной службы закреплено в Федеральном законе от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», в соответствии с ним это такая профессиональная деятельность людей, которая исполняется на непрерывной основе в результате заключения трудового договора (контракта) исключительно на должностях муниципальной службы [1].

В соответствии с Главой 2 ст. 8 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» № 25-ФЗ существует следующее деление должностей муниципальной службы на: высшие, главные, ведущие, старшие, младшие. Данная классификация такая же, как и на государственной службе. Такое деление должностей на группы дает возможность четко обозначить должностные обязанности и вопросы де-

нежного вознаграждения. Кроме того, существуют определенные требования по наличию образования для каждой из должностей муниципальной службы. В свою очередь, для высших и главных должностей необходимо наличие степени специалиста или магистра, для ведущих и старших должностей – степени бакалавра, а для младших должностей минимальный уровень образования – среднее профессиональное.

Для замещения вакантной должности муниципальной службы помимо назначения существует такой способ как конкурс, который позволяет гражданам независимо от пола, национальности, происхождения и т.п. в равной степени претендовать на вакантную должность муниципальной службы.

В соответствии с вышеуказанным законом на муниципальной службе периодически проводятся аттестации, под которыми понимается проверка необходимых навыков, качеств и уровня квалификации работника. Вне зависимости от замещаемой должности каждый муниципальный служащий должен пройти аттестацию. Однако существуют определенные исключения, обозначенные в вышеупомянутом Законе [1].

По итогам такой проверки определяется соответствие (несоответствие) работника замещаемой им должности. Периодичность проведения аттестации составляет не реже одного раза в 2–4 года.

В теории организации и управления в области изучения персонала и человеческих ресурсов используется такое понятие как «кадровая политика». В литературных источниках данное понятие имеет большое количество разнообразных значений. В частности, Ж.Ю. Кургаева определяет данное понятие как некоторую систему теоретических взглядов, мнений и правил, которые, в свою очередь, определяют основные направления в работе с персоналом и сами методы такой работы [7. С. 7]. По мнению В.В. Черепанова, кадровую политику возможно определить как целостную систему теоретических знаний и умений государственных органов, а также негосударственных организаций и должностных лиц, которая нацелена в первую очередь на создание опреде-

ленной стратегии и высоко эффективных форм и методов кадровой деятельности [11. С. 315].

Н.М. Кузьмина разделяет точку зрения Ю.Г. Одегова и П.В. Журавлева, по мнению которых кадровая политика является целостной стратегией работы с персоналом, объединяющей разнообразные элементы и формы кадровой работы, имеющей целью создание высокопрофессионального и объединенного коллектива, способного довольно быстро реагировать на изменения как внешней, так и внутренней среды [6. С. 93].

Таким образом, представляется возможность определить кадровую политику как некоторую систему знаний и навыков, направленных на установление такой стратегии для работы с персоналом, которая нацелена на достижение максимально эффективного результата деятельности согласно главной цели организации.

На основании вышеизложенного, можно сделать вывод, о том, что муниципальная кадровая политика – это определенная система мер, направленных на формирование процесса воспроизводства кадрового потенциала в соответствии с целями, задачами и интересами муниципального образования. Кадровое обеспечение является составной частью кадровой политики.

Современная кадровая политика в органах местной власти нацелена на увеличение личных профессиональных навыков и накопление ценного опыта работы муниципальных служащих. Именно по этой причине вопрос повышения качества управления муниципальными служащими играет довольно большую роль в современных условиях.

На законодательном уровне существует разнообразие кадровых технологий, используя которые возможно сформировать определенный механизм управления непосредственно муниципальными служащими. Кадровые технологии являются средствами управления как количественными, так и качественными характеристиками работников, обеспечивающими достижение определенных целей организации, а также эффективность ее функционирования [2. С. 4]. Существуют такие кадровые технологии как: отбор и подбор кадров, адаптация новых ра-

ботников, оценка и аттестация работающих продолжительное время сотрудников, а также формирование кадрового резерва.

Применение кадровых технологий в муниципальной службе должно осуществляться в соответствии с нормативно-правовой базой. Однако, далеко не все кадровые технологии имеют нормативное обеспечение. Для таких кадровых технологий как управление карьерным ростом, движение кадров, обновление кадрового состава и проведение квалификационных экзаменов в современных условиях недостаточно четко проработана нормативно-правовая база или же вовсе отсутствует [10. С. 74].

Системе кадровой политики в области кадровых технологий на современном этапе необходимо соответствовать целям и условиям развития современного общества. Она непременно должна охватывать все новейшие кадровые технологии, такие современные методы, как: отбор кадров, использование и оценка кадрового состава, организация профессионального обучения и повышения квалификации муниципальных служащих, а также использование автоматизированной системы управления персоналом, которая будет способствовать совершенствованию процессов управления человеческими ресурсами в органах муниципального управления.

На данный момент можно обозначить довольно большое число проблем в системе кадрового обеспечения муниципальной службы в Российской Федерации:

1. Недостаточное внимание к профессиональной подготовке кадров, к переподготовке по необходимому направлению и к уровню мотивации муниципальных служащих.

2. Относительно невысокий уровень денежного вознаграждения деятельности муниципальных служащих в особенности, занимающих низшие должности.

3. Отсутствие необходимых компетенций связанных с возрастным кадровым составом сотрудников органов местного самоуправления для осуществления более эффективной деятельности.

В работе [8] также авторы отмечают и такую проблему как несогласованность кадровой политики с программами социально-

экономического развития территорий.

По данным официального сайта Федеральной службы государственной статистики в 2017 году численность работников в органах местного самоуправления и избирательных комиссиях муниципальных образований составляет 472,2 тыс. человек, к ним относятся как муниципальные служащие, так и другие работники местных органов власти, которые непосредственно связаны с решением вопросов населения своих муниципальных образований (табл. 1) [4].

Анализ кадрового состава муниципальной службы, проведенный на основании статистических данных Федеральной службы государственной статистики о формировании местного самоуправления в Российской Федерации, позволяет отметить то, что в период с 2014 г. по 2017 г. сохраняется тенденция по снижению численности работников в органах местного самоуправления и избирательных комиссиях муниципальных образований (табл. 2).

Таким образом, в процентном выражении сокращение в указанный период составило 4,3%.

В соотношении работников замещавших муниципальные должности и должности муниципальной службы по полу значительных изменений не наблюдается. По данным на 2008 год количество мужчин составляло 89838 чел. (24,4%), а женщин – 277782 чел. (75,6%). В 2016 году количество мужчин – 78733 чел. (24%), женщин –

249778 чел. (76%). Можно отметить преобладание женщин в органах местного самоуправления, что является характерной чертой для всех субъектов Российской Федерации [4].

Анализ распределения сотрудников органов местного самоуправления по стажу показал, что муниципальные органы испытывают явную нехватку молодых специалистов (табл. 3) [4].

Следует отметить, что за рассматриваемый период с 2008 по 2016 гг. в органах местного самоуправления возросло число работников со стажем от 5 до 15 лет на 6,2%, а число работников со стажем от 1 года до 5 лет наоборот, уменьшилось на 31,7%. Это говорит о нехватке молодых работников органов местного самоуправления.

Согласно данным статистики об образовании, приведенным на портале Комитета государственной службы и кадровой политики Администрации Губернатора Санкт-Петербурга, государственные и муниципальные служащие в большей степени имеют непрофильное высшее образование. Так, 19% действующих государственных и муниципальных служащих имеют образование по направлению «Государственное и муниципальное управление». Большинство имеют образование в сфере юриспруденции (33%), экономики и управления (31%), а также гуманитарных и социальных наук (10%) и других направлений (7%). Кроме того, можно отметить, что 98% государст-

Таблица 1

**Число муниципальных образований
Российской Федерации на 1 января 2015 года**

Муниципальные образования (ед.)				
Всего	В т.ч. по типам:			
	Муниципальные районы	Городские округа	Внутригородская территория города федерального значения	Поселения (городские, сельские)
22923	1823	535	267	20298

Таблица 2

**Динамика численности работников органов местного самоуправления
в период с 2014 по 2017 гг.**

	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Численность работников (тыс. чел.)	493,3	480,4	477,2	472,2

Таблица 3

Численность работников, замещавших должности муниципальной службы Российской Федерации по стажу муниципальной службы

	Имели стаж муниципальной службы						
	до 1 года	от 1 года до 5 лет	от 5 до 10 лет	от 10 до 15 лет	15 лет и свыше		
					всего	в том числе от 15 до 25 лет	25 лет и свыше
на 1 октября 2008г.	35683	104054	72526	56936	98421	72694	25727
на 1 октября 2009г.	26920	106588	75356	54249	101790	74051	27739
на 1 октября 2011г.	29499	86961	87074	54910	99880	72839	27041
на 1 октября 2013г.	28923	77325	87996	57328	100698	72678	28020
на 1 октября 2016г.	24504	70991	74505	63567	94944	69326	25618

венных служащих имеют высшее образование. Из оставшихся 2% небольшой процент составляют те, кто имеет среднее профессиональное образование, которое не связано с управленческой сферой. Л.В. Прибыткова также отмечает [9], что только небольшая часть работников занимает должности, полностью соответствующие их базовой профессиональной подготовке в вузе. Следовательно, это приводит в определенной степени к недостаточной компетентности в осуществляемой деятельности государственных и муниципальных служащих в целом.

Относительно возрастной структуры по тем же статистическим данным можно сказать о том, что большинство государственных и муниципальных служащих являются людьми старше 30 лет. Это говорит о том, что должности государственных и муниципальных служащих занимают люди, которые имеют определенный опыт государственного и муниципального управления. Однако, людям более молодого возраста проще

справляться с новыми задачами и приспосабливаться к новым условиям деятельности, чем более старшему поколению людей. Поэтому государственное и муниципальное управление нуждается в омоложении кадрового состава для более эффективной деятельности (табл. 4) [5].

В результате исследования были выявлены определенные проблемы, связанные с кадровым обеспечением муниципального управления. Относительно города Федерального значения Санкт-Петербург несомненно следует отметить работу в области привлечения молодых специалистов на государственную и муниципальную службу. Так в 2012 г. был создан Молодежный кадровый резерв, который дает шанс студентам и выпускникам, не имеющим достаточного опыта, но стремящимся к профессиональному росту, оценить свои способности, и попробовать себя на государственной службе. Однако должна присутствовать информированность о данном способе трудоу-

Таблица 4

Соотношение по возрасту государственных и муниципальных служащих Санкт-Петербурга

% служащих	Возраст
15	До 30 лет
35	От 30 до 40 лет
26	От 40 до 50 лет
21	От 50 до 60 лет
3	60 лет и более

ройства в органы исполнительной власти путем оповещения перспективных специалистов высших учебных заведений. Отсюда вытекает необходимость повышения эффективности взаимодействия государственной и муниципальной службы с высшими учебными заведениями для более продуктивного привлечения студентов и выпускников.

Подводя итоги, для развития кадрового обеспечения муниципальной службы в Российской Федерации предлагаем выделить следующие направления деятельности:

1. Необходимо усовершенствовать систему переподготовки кадрового состава, грамотной мотивации муниципальных служащих к получению образования по специальности, направления их на стажировки в соответствующие органы. Возможно применение как теоретического обучения (разнообразные лекции, тренинги, консультации), так и практического (наставничество, стажировки).

2. Сформировать на местном уровне структуру материального стимулирования муниципальных работников низших должностей и обеспечения их дополнительными гарантиями.

3. Привлекать перспективных молодых специалистов на должности муниципальных служащих, путем тесного взаимодействия с Высшими учебными заведениями, ведущими подготовку таких специалистов по необходимым направлениям.

4. Выработать четкие требования относительно направления образования к каждой из муниципальных должностей, а именно уделять внимание преимущественно специальности «государственное и муниципальное управление», поскольку в отличие от других специальностей именно она позволяет получить наиболее узкоспециализированные знания непосредственно связанные как с государственным управлением, так и с муниципальным.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон от 2 марта 2007 года «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Официальный интернет-

портал правовой информации. URL: pravo.gov.ru

2. *Богатырева О.Н., Бармина Е.Ю.* Кадровые технологии в системе управления персоналом / СПбГТУРП. СПб., 2013.

3. *Братановский С.Н.* Правовое регулирование муниципальной службы в Российской Федерации: монография. Саратов: Научная книга, 2012. 191 с.

4. Государство, общественные организации // Федеральная служба государственной статистики: [сайт]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/state/# (дата обращения 13.11.2018)

5. Кадровый портал Администрации Санкт-Петербурга. URL: <https://hr.gov.spb.ru> (дата обращения 17.11.2018)

6. *Кузьмина Н.М.* Кадровая политика корпорации: монография. М.: ИНФРА-М, 2018. 167 с.

7. *Кургаева Ж.Ю.* Кадровая политика и кадровый аудит организации. Казань: Казанский национальный исследовательский технологический университет, 2017. 96 с.

8. *Патрушев В.И., Узилевский Г.Я., Зима В.В.* Анализ основных показателей кадрового состава муниципальной службы // Среднерусский вестник общественных наук. М.: Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Т. 10. № 6. С. 27–33.

9. *Прибыткова Л.В.* Анализ качественных и количественных характеристик кадрового состава муниципальной службы // Человеческий капитал. М.: Объединённая редакция. № 85. С. 44–49.

10. *Турчинов А.И.* Управление персоналом. Изд. 2-е, доп. и перераб. / под общ. ред. А.И. Турчинова. М.: Изд-во РАНХиГС, 2016. 608 с.

11. *Черепанов В.В.* Основы государственной службы и кадровой политики. 2-е изд. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. 679 с.

12. *Шамарова Г.М., Куришева Н.М.* Государственная и муниципальная служба. М.: ИНФРА-М, 2018. 208 с.