УДК 323.2

Дорофеев А.В.

Кадровый состав муниципальных служащих как ресурс развития муниципалитетов

В статье рассмотрены основные параметры и направления современной муниципальной кадровой политики в контексте характеристики кадрового состава муниципальных служащих. Охарактеризованы ключевые количественные и качественные параметры данного состава на основе агрегированных данных Федеральной службы государственной статистики. Определены приоритеты работы с кадрами муниципального управления, исходя из специфики муниципалитетов, а также задач общенациональной кадровой политики в сфере публичного управления и установленных законодательных требований.

Ключевые слова: местное самоуправление, кадры, муниципальная служба.

В современной политико-управленческой науке утвердилось понимание того, что качественные характеристики кадров управления представляет собой ключевой фактор, обеспечивающий определенный уровень административных способностей публичных органов власти. Так, В. Фриц выделяет в качестве базовой характеристики государственной состоятельности «способность к эффективному управлению», включающую в себя способность к принятию решений, их воплощению в жизнь и контролю за ними»[1]. Указанна характеристика, с нашей точки зрения может быть распространена и на другие виды публичного управления, включая муниципальное. Состоятельность муниципальной власти, ее органов и должностных лиц может быть определена как способность к решению вопросов местного значения и оказанию эффективных публичных услуг представителям местного сообщества. Реализация указанной способности напрямую связана с качественным состоянием аппарата управления, его функциональными и профессиональными характеристиками, особенностями мотивации и этическими ориентациями служащих[2].

Кроме того, местные сообщества играют чрезвычайно важное значение с точки зрения функционирования и развития общества в целом. Фактически, местное сообщество можно рассматривать как одну из первичных форм социальной организации: экономической, социально-политической, духовной, поселенческой. Поэтому местные сообщества необходимо рассматривать в контексте общенациональной кадровой политики – как ее объекты и субъекты одновременно.

Законодательно закрепленное понятие «муниципальное образование» в России не всегда совпадает с местным сообществом, хотя в идеале именно местное сообщество «наполняет» правовую оболочку муниципального образования реальным содержанием местных интересов, взаимодействий и самоорганизации. Большое значение имеют социальные, экономические, информационные границы местного сообщества – они в серьезной мере влияют на его кадровый потенциал, а также динамику его трудовых ресурсов. Положение местного сообщества в системе межрегиональных экономических связей, товарных, коммуникативных потоков в значительной степени определяет его кадровый потенциал.

Муниципальные образования, как правило, имеют определенную хозяйственную специализацию, траекторию экономического развития, занимают свою нишу в трансрегиональных связях, встроены в региональные стратегии развития – эти факторы активно влияют на муниципальную кадровую политику. Идентифицировать эти особенности, выбрать наиболее приемле-

мую и оптимальную с точки зрения интересов населения стратегию формирования и рационального использования кадрового потенциала – это ключевые задачи муниципальной кадровой политики.

Тот или иной набор качественных характеристик аппарата выступает как результат кадровой политики в публичном управлении.[3] Состояние кадров, включая уровень профессионализма муниципальных служащих, напрямую определяет характер практик муниципального администрирования, способность муниципальных структур к реализации местных интересов и собственных решений.

Кадровый состав муниципальных органов испытывает на себе влияние изменений в политико-административной системе, воздействие кадровых практик региональной политико-административной элиты, при этом оказывая на состояние системы муниципального управления и уровень управленческих способностей органов муниципальной власти активное обратное влияние.

Как уже отмечалось, на муниципальную кадровую политику большое влияние оказывают качественные характеристики муниципального образования. Последние могут быть относительно благополучные, среднего уровня, дотационные и депрессивные. Социальное пространство ассиметрично не только по уровням социально-экономического развития, но и по другим факторам и критериям – прорироресурсным, демографическим, этнокультурным, социальным и другим.

По этническому и конфессиональному фактору выделяются районы с рассеянным и компактным проживанием этносов и конфессиональных групп, районы, являющиеся активными контактными зонами и зонами пересечения миграционных потоков. По демографическому фактору выделяются территории с выраженностью в той или иной степени тенденций прироста либо депопуляции населения. Ассиметричность транспортного освоения территорий, развития промышленного потенциала, неравномерность общего развития городов и районов определяют соответствующие неравномерности в размещении населения, различные степени урбанизации, обеспеченности населения современной социальной инфраструктурой.

Муниципальная кадровая политика на современном этапе является главным инструментом продуктивного использования конкурентных ресурсов той или иной территории.[4] Она в полной мере должна учитывать, что факторы местоположения, которые раньше привязывали хозяйственную деятельность к определенной территории, в настоящее время существенно ослабляют свою роль, поскольку налицо бурное развитие электронных и иных коммуникативных систем. Города и другие муниципальные образования, все более активно включающиеся в межрегиональные и национальные связи и коммуникации, маркетинговые сети, инвестиционные потоки, имеют сегодня серьезное преимущество перед другими поселениями.

Характеристики кадров аппарата муниципальных органов власти серьезно отличаются в зависимости от регионов, муниципальных образований, их количественных и качественных параметров. Это делает актуальным анализ кадрового состава управленческого аппарата муниципалитетов, прежде всего, с точки зрения его «привязки» к специфическим чертам и задачам развития того или иного местного сообщества. Тем не менее, муниципальная служба и ее кадровый корпус интегрированы в общий поток кадровых процессов в публичном управлении, ключевые требования к муниципальным кадрам задаются на общефедеральном уровне – посредством установления законодательных норм (законодательство о местном самоуправлении, о муниципальной службе, трудовое и антикоррупционное законодательство), а также через реализацию федеральных и региональных программ реформирования и развития института муниципальной службы, а также учебных курсов повышения квалификации и переподготовки муниципальных служащих.

Кадры муниципального управления являются важной составной частью общего механизма публичного управления обществом, призванной реализовывать не только интересы местного сообщества, но и стратегические цели публичного управления на региональном и общенациональном уров-

нях. Речь идет об экономическом развитии территорий, привлечении инвестиций, совершенствовании социальной инфраструктуры, предоставлении населению публичных услу г. Федеральная власть в последнее время все активней использует «мягкие» инструменты кадрового управления муниципальной службой, не подменяя кадровую политику на местном уровне, но создавая институциональные условия, а также ресурсные возможности для качественного укрепления кадрового состава муниципальных служащих.

Речь идет, в частности, о постепенном «выравнивании» квалификационных требований, ограничений и обязательств, основных условий оплаты труда, социальных гарантий, антикоррупционных ограничений и требований к подготовке кадров по отношению к государственной гражданской и муниципальной службе. Соответствующие принципы зафиксированы в законодательстве о государственной гражданской и муниципальной службе, и находят свое воплощение в принятии уточняющих норм, а также правоприменительной деятельности. И хотя здесь наличествует немало проблем (прежде всего, ресурсного характера), работа в указанном направлении активно ведется на всех трех уровнях публичной власти.

В рамках реализации указанных выше принципов особое место занимают вопросы, связанные с совершенствованием квалификационных требований по замещению должностей муниципальной службы, а также получением муниципальным служащими дополнительного профессионального образования. Решение этих вопросов имеет ключевое значение с точки зрения обеспечения необходимого для эффективного решения вопросов местного значения уровня профессионализма муниципальных служащих. Федеральный законодатель при этом, определив общие параметры соответствия требований по государственной гражданской и муниципальной службе, передает конкретное применение этого принципа на региональный и местный уровень. Федеральный закон «О муниципальной службе Российской Федерации» закрепляет норму о том, что квалификационные требования к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы (государственной службы) или стажу работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, устанавливаются муниципальными правовыми актами на основе типовых квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы, которые определяются законом субъекта Российской Федерации в соответствии с классификацией должностей муниципальной службы. Таким образом, найдена гибкая форма механизма повышения образовательного уровня муниципальных служащих, увязывающая уровень и содержание требований с государственной гражданской службой, но адекватная специфике муниципального управления.

Согласно агрегированным данным Росстата за 2013 год, численность муниципальных служащих в России увеличивалась на протяжении всех 2000-х годов, что вписывается в общий тренд на численный рост аппарата публичного управления в целом. С 1999 года по 2013 год количество муниципальных служащих возросло с 177626 до 352270 человек. Наиболее интенсивный рост наблюдался с 1999 года по 2001 год и с 2005 года по 2007 год – вторая волна роста связана с переходом все страны на двухуровневую модель местного самоуправления, предусмотренную ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № 131-ФЗ, принятого в 2003 году. Общая линия на сокращение аппарата публичного управления, объявленная в 2009 году дала свои результаты и в муниципальной службе – пиковое значение численности лиц, замещающих должности муниципальной службы приходилось на 2008 год – 367620 человек. С этого момента к 2013 году удалось уменьшить численность муниципальных чиновников на 15350 человек.

Средний возраст муниципального служащего – 43 года. Это превышает соответствующий параметр для государственных гражданских служащих (39 лет) – аппарат государственного управления в целом и по преобладанию отдельных возрастных групп (служащие до 30 лет и 30–39 лет) выглядит «моложе» муниципального.

Данные о стаже муниципальных служащих демонстрируют нам уровень обновления кадров муниципального управления России – стаж до года лет на публичной службе имели 8,2 процента муниципальных служащих; от года до 5 лет – 22 процента; от 5 до 10 лет – 25 процентов процента, от 10 до 15 лет – 16,2 процентов, свыше 15 лет – 28,6 процента. За 10 последних лет муниципальный аппарат обновился более чем наполовину, что было вызвано, в том числе ростом численности служащих. Примечательно, что наличествует явный дефицит кадров, имеющих «средние» показатели стажа. Возникает ситуация поляризации – основные доли муниципальных чиновников имеют невысокий либо, наоборот, значительный опыт работе в органах власти.

Ситуация с уровнем профессионального образования на муниципальной службе красноречиво указывает на необходимость активной работы по профессиональному развитию муниципальных кадров. Высшее образование по состоянию на 2013 год имели 85 процентов муниципальных служащих. Примечательно, что согласно данным Росстата 5084 муниципальных чиновника не имели даже среднего образования. Стоит отметить, что введение Федеральным законом «О муниципальной службе в РФ» в 2007 году общих параметров квалификационных требований к должностям, конкретизируемых регионами, а также упомянутые ранее принципы соотнесения квалификационных требований по уровню образования для государственных гражданских и муниципальных служащих, сыграли существенную роль в повышении профессионального уровня муниципальных кадров. Однако пока доля лиц с высшим образованием среди муниципальных служащих все же отстает от соответствующего показателя по государственной гражданской службе (92,4) процента, поэтому организационно-правовые решения и деятельность по выполнению соответствующих установленных законодательных принципов должна стать одним из основных направлений современной муниципальной кадровой политики.

References

1. Meleshkina E.Ju. Issledovanija gosudarstvennoj sostojatel'nosti: kakie uroki mozhno izvlech'? [Studies of state solvency: what lessons can be learned?], Politicheskaja nauka, 2011, № 2, p.p. 9-28. (In Russ.)

2. Slatinov V.B. Kadrovyj sostav gosudarstvennyh grazhdanskih sluzhashhih v postsovetskoj Rossii: faktory, uslovija i osobennosti transformacii [Civil servants personnel in post-Soviet Russia: factors, conditions and characteristics of transformation}, Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Serija. Istorija. Politologija. Sociologija, 2014, № 4, p. 120. (In Russ.)

3. Anosova V.V. Municipal'nye kadry: problemy i perspektivy realizacii polnomochij [Municipal staff: problems and prospects of implementing powers], Teorija i praktika obshhestvennogo razvitija, 2014, № 4, p.p. 172. (In Russ.)

4. Agibalov Ju.V., Agibalova O.Ju. Podgotovka i povyshenie kvalifikacii kadrov municipal'nogo upravlenija: praktika, problemy i puti sovershenstvovanija [Training and skills development of municipal management: practice, problems and ways to improve], Region: sistemy, jekonomika, upravlenie, 2011, № 4 (15), p.145. (In Russ.)

[1] См.: Мелешкина Е.Ю. Исследования государственной состоятельности: какие уроки можно извлечь? // Политическая наука. – 2011. – № 2. – С. 9–28

[2] См.: Слатинов В.Б. Кадровый состав государственных гражданских служащих в постсоветской России: факторы, условия и особенности трансформации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия. История. Политология. Социология. – 2014. – № 4. – С. 120.

[3] См.: Аносова В.В. Муниципальные кадры: проблемы и перспективы реализации полномочий // Теория и практика общественного развития. – 2014. – № 4. – С. 172.

[4] См.: Агибалов Ю.В., Агибалова О.Ю. Подготовка и повышение квалификации кадров муниципального управления: практика, проблемы и пути совершенствования //Регион: системы, экономика, управление. – 2011. – № 4 (15). – С. 145.