УДК 352:35.08) DOI: 10.12737/16788

АНАЛИЗ ОСНОВНЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ КАДРОВОГО СОСТАВА МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

Патрушев В.И., Узилевский Г.Я., Зима В.В.[1]

В статье на статистических материалах Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации представлен анализ численности муниципальных служащих, их половозрастной структуры, профиля образования и квалификационного уровня, показателей стажа за период с 2009 по 2014 г. На основе применения оценочного метода исследования в статье определяются актуальные тенденции развития кадрового состава муниципальной службы в России.

Ключевые слова: муниципальные служащие, количественные и качественные показатели кадрового состава органов местного самоуправления, кадровый потенциал.

ANALYSIS OF KEY INDICATORS OF THE STAFF IN MUNICIPAL SERVICE

PATRUSHEV V. I. — Doctor of Sociological Sciences, Professor, Professor of the Institute of Public Administration and Management, Russian Presidential *A*cademy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, Moscow), e-mail: vipatrushev@yandex.ru.

UZILEVSKY G. Y. — Doctor of Philological Sciences, Professor, Professor of Department of Sociology and Psychology of Management, Russian Presidential *A*cademy of National Economy and Public Administration, Orel branch (Russian Federation, Orel), e-mail: guzilevsky@orel.ru.

ZIMA V.V. — Senior Lecturer of the Department of History, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Orel branch (Russian Federation, Orel), e-mail: zimavioletta@yandex.ru

According to the statistical materials of the Federal State Statistics Service of the Russian Federation, the article presents the analysis of the number of municipal employees, their sex and age, the profile of education and qualification level performance during the period of 2009 to 2014. Based on the valuation technique of research, the article defines the current trends in the development of the staff of the municipal service in Russia.

Keywords: municipal officials, quantitative and qualitative indicators of the staff of the local government, personnel .

Социально-экономическая и политическая ситуации требуют активного государственного участия в формировании и рациональном использовании человеческого потенциала, финансировании муниципальной службы, преодолении противоречий между правами граждан на равный и открытый доступ к государственной и муниципальной службе и интересами государства, между органами власти и их аппаратами.

Патрушев Владимир Иванович — доктор социологических наук, профессор, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Институт государственной службы и управления (Российская Федерация, г. Москва), e-mail:vipatrushev@yandex.ru

Узилевский Геннадий Яковлевич — доктор филологических наук, профессор, профессор кафедры социологии и психологии управления,Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Орловский филиал (Российская Федерация, г. Орел), e-mail: guzilevsky@orel.ru

Зима Виолетта Викторовна — старший преподаватель кафедры истории, философии и социальных технологий, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Орловский филиал (Российская Федерация, г. Орел), e-mail: zimavioletta@yandex.ru

В то же время на сегодняшний день проблема профессионализма и компетентности кадров муниципальной службы продолжает оставаться крайне острой[1]. Во многих регионах России отсутствуют долгосрочные перспективы в подготовке и использовании кадров, кадровая политика зачастую носит бессистемный характер, в связи с чем оказывается не согласованной с программами экономического и социального развития территорий, в ней нет продуманной системы подбора и перемещения кадров.

Развитие муниципальной службы в современном российском обществе обеспечивается муниципальными программами развития муниципальной службы в субъектах Российской Федерации. Среди приоритетных направлений развития муниципальной службы регионы выделяют следующие: осуществление постоянного мониторинга кадрового состава муниципальных служащих, изучение потребностей органов местного самоуправления в кадрах, формирование системы профессионального развития муниципальных служащих, омоложение муниципальных кадров.

Согласно данным официальной статистики, в I квартале 2015 года на должностях муниципальной службы было занято 327,5 тыс. человек, или 66,1% от общей численности занятых в органах местного самоуправления и избирательных комиссиях муниципальных образований[2]. Это муниципальные служащие и другие сотрудники местных органов власти, которые ежедневно решают вопросы непосредственного жизнеобеспечения населения своих муниципальных образований, которых на 1 января 2014 года в Российской Федерации насчитывалось 22 777, в том числе, 1815 – муниципальные районы, 520 – городские округа и 20 185 – сельские и городские поселения[3].

Анализ кадрового состава муниципальной службы, проведенный на статистических материалах Федеральной службы государственной статистики о формировании местного самоуправления в Российской Федерации, позволяет сделать вывод о том, что за период с 2009 по 2014 год сохраняется тенденция снижения численного состава муниципальной службы. Так, на 01.01.2009 г. численный состав муниципальных служащих составлял 367 тыс. 620 человек, на 01.01.2010г. – 364 тыс. 903 человека; на 01.01.2012г. – 358 тыс. 324 человека; на 01.01.2014г. – 352 тыс. 270 человек;[4] на 01.03.2015г. – 327 тыс. 500 человек. Таким образом, сокращение численности муниципальных служащих за указанный период составило 10,9%.

По численности муниципальных служащих среди федеральных округов Российской Федерации лидирующие места занимают Центральный и Приволжский федеральные округа, а на последнем месте Северо-Кавказский и Дальневосточный федеральные округа. Данная тенденция остается актуальной на протяжении пяти лет.

Анализ социально-демографических характеристик кадров муниципальной службы Российской Федерации показывает, что за период с 2009 г. по 2014 г. значительных изменений не произошло. Соотношение мужчин и женщин практически не изменилось. Так, на 01.01.2009 г. количество мужчин составляло 89 838 (24,4%) и количество женщин — 277 782 (75,6%), на 01.01.2014 г. соответственно—

---

[1]Зима В.В. Кадровый резерв муниципальной службы как эффективный механизм реализации государственной кадровой политики РФ// Кадровое обеспечение органов местного самоуправления в условиях муниципальной реформы. Международная научно-практическая конференции (20 марта 2015 г.). В 2-х томах. Том 1 /Под ред. П.А. Меркулова. – Орел: Изд-во ОФ РАНХиГС, 2015. – С. 194

[2] Федеральный портал управленческих кадров. О численности гражданских и муниципальных служащих на региональном уровне в I квартале 2015 года: URL.: http://gossluzhba.gov.ru/analytics (Дата обращения: 08.08.2015)

[3] Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации. Число муниципальных образований по субъектам Российской Федерации на 1 января 2014 года: — URL.: http://gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1244553308453 (Дата обращения: 01.07.2015)

[4]Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации. Численность работников государственных органов и органов местного самоуправления Российской Федерации по ветвям власти и уровням управления: — URL.:http://gks.ru/ wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/state/ (Дата обращения: 01.07.2015)

85 267 (24,2%) и 267 003 (75,8%)[1]. Преобладание женщин в целом, на муниципальной службе характерно для всех субъектов РФ, особенно для ведущих, старших и младших групп должностей. Это позволяет говорить о продолжающейся феминизации аппарата управления на местном уровне.

Важным количественным показателем кадрового состава органов местного самоуправления являются возрастные характеристики. В настоящее время в России отмечается старение кадрового корпуса работников, замещающих муниципальные должности и должности муниципальной службы (рис. 1).

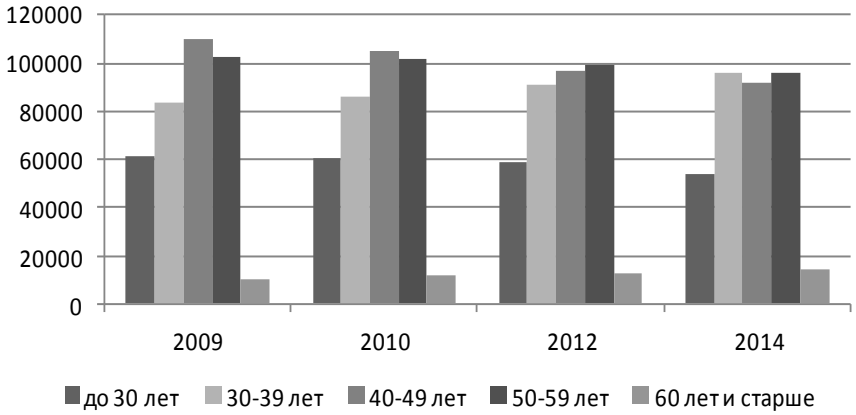


Рис. 1. — Численность работников, занимающих должности муниципальной службы Российской Федерации, по возрасту

Fig. 1. — The number of employees holding positions of municipal service in the Russian Federation by age

Результаты, представленные на рисунке 1, позволяют нам определить следующие наметившиеся тенденции в возрастной структуре кадров муниципальной службы.

Во-первых, уменьшилось число работников до 30 лет. На 01.01.2009 г. состояло на муниципальной службе 61 646 человек, а на 01.01.2014 г. – 54 322 человека, т.е. за 5 лет сократилось количество молодежи на 11,9%.

Во-вторых, уменьшилось число муниципальных служащих в возрастной категории 40-49 лет. Так, на 01.01.2009г. их количество составляло 109890 человек, то по состоянию на 01.01.2014г. – 91514 человек, уменьшилось за 5 лет на 16,7%. Данные изменения скорее связаны с переходом муниципальных служащих в другую возрастную категорию – от 50 до 59 лет.

В-третьих, значительно увеличилась доля возрастной группы лиц 60 лет и старше – с 10 254 человека до 14 494 человек, что составляет рост на 29,2%. Обозначенная тенденция связана прежде всего в том числе и с происходящим в стране старением населения. Средний возраст муниципального служащего на протяжении анализируемого периода остается стабильным – 43 года.

Таким образом, на основе данных таблицы 1 мы можем представить возрастную структуру работников, замещающих муниципальные должности и должности муниципальной службы в Российской Федерации на 01.01.2014 года в следующем виде:

- численность кадров в возрасте до 30 лет составляет 15,4% от общей численности муниципальных служащих;

[1] Сайт Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации. Численность работников, замещавших должности государственной гражданской и муниципальной службы Российской Федерации, по стажу, ветвям власти и уровням управления: — URL.: http://gks.ru/ wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/state (Дата обращения: 07.07.2015)

- численность кадров в возрасте 30 – 39 лет составляет 27,2% от общей численности муниципальных служащих;

- численность кадров в возрасте 40 – 49 лет составляет 25,9% от общей численности муниципальных служащих;

- численность кадров в возрасте 50-59 лет составляет 27,2% от общей численности муниципальных служащих;

- численность кадров в возрасте 60 лет и старше составляет 4,3% от общей численности муниципальных служащих.

Следует отметить, что обновление кадров на муниципальной службе происходит медленными темпами и в перспективе может возникнуть более существенный дисбаланс, который будет связан с недостатком достаточно высококвалифицированных кадров.

Перейдем к анализу качественных показателей кадрового состава муниципальной службы Российской Федерации в целом. С возрастной структурой тесно связано распределение работников по стажу. Проанализируем данные, представленные в табл. № 1.

Таблица 1 – Численность работников, занимающих должности муниципальной службы Российской Федерации по стажу муниципальной службы[1]

Table 1 – The number of employees holding positions of municipal service in the Russian Federation under the experience of municipal service

	Имели стаж муниципальной службы (чел.)						
	до 1 года	от 1 года до 5 лет	от 5 лет до 10 лет	от 10 лет до 15 лет	15 лет и свыше		
					всего	в том числе	
						от 15 до 25 лет	25 лет и свыше
01.01.2009	35 683	10 4054	72 526	56 936	98 421	72 694	25 727
01.01.2010	26 920	10 6588	75 356	54 249	101 790	74 051	27 739
01.01.2012	29 499	86 961	87 074	54 910	99 880	72 839	27 041
01.01.2014	28 923	77 325	87 996	57 328	100 698	72 678	28 020

Стаж до 1 года на начало 2014 года имели 8,2% работников, стаж от 1 года до 5 лет – 22%, стаж от 5 до 10 лет – 25%, стаж от 10 до 15 лет – 16,2%, стаж 15 лет и свыше – 28,6% муниципальных служащих.

Следует отметить, что за рассматриваемый период в органах муниципалитетов число лиц в группе со стажем 15 лет и более возросло с 26,8% в 2009 году до 28,6% в 2014 году, в то же время наблюдается уменьшение в группе работников со стажем от 1 года до 5 лет с 28,3% в 2009 году до 22% в 2014 году и в группе со стажем от 5 до 10 лет удельный вес муниципальных служащих уменьшился на 5,3%.

В соответствии со ст. 9 Федерального закона № 25-ФЗ от 2 марта 2007 года «О муниципальной службе в Российской Федерации» уровень профессионального образования является одним из квалификационных требований, предъявляемых для замещения должностей муниципальной службы.

За последние годы показатели уровня образования муниципальных служащих существенно изменились. По материалам Федеральной службы государственной статистики РФ на 1 октября 2011 года, численность муниципальных служащих с высшим профессиональным образованием в России

[1] Сайт Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации. Численность работников, замещавших должности государственной гражданской и муниципальной службы Российской Федерации, по возрастным группам, ветвям власти и уровням управления. — URL.: http://gks.ru/wps/wcm/connect/ rosstat_main/ rosstat/ru/statistics/state/ (Дата обращения: 05.08.2015)

составляла 81,9% (293 396 человек) от их общего количества, 7,1% имели два высших профессиональных образования, 1% муниципальных служащих имели послевузовское профессиональное образование, 0,6% степень кандидата и 0,03% – доктора наук.

Структурно распределение муниципальных служащих по укрупненным группам и специальностям высшего профессионального образования можно представить в следующем виде:

- по направлению «Юриспруденция» – 10,3% (37 080 человек);
- по группе «Экономика и управление» – 31% (111 211 человек), в том числе по направлению «Государственное и муниципальное управление» – 18,6% (20 790 человек);
- по направлениям образования и педагогики – 11,7% (41 978 человек);
- по направлениям сельское и рыбное хозяйство – 5,5 % (19 664 человек);
- другие направления – 41,5%, в том числе международные отношения, физико-математические и социальные науки, культура и искусство, информационная безопасность, сфера обслуживания и т.д.[1].

Представленная структура качества профессионального образования подтверждает тезис о том, что в управленческих структурах среди муниципальных служащих по-прежнему остается невысоким уровень научных знаний в области муниципального управления и муниципального права, политологии, психологии и информатики. Компетентность муниципальных служащих в современных условиях во многом зависит от получения ими дополнительного профессионального образования.

Федеральный закон № 25-ФЗ от 2 марта 2007 года «О муниципальной службе в Российской Федерации» предусматривает возможность получения дополнительного профессионального образования в трех основных формах за счет муниципального бюджета – курсы повышения квалификации, профессиональная переподготовка, стажировка.

Характеризуя сведения, представленные в таблице 2, отметим, что наиболее распространенная форма получения дополнительного профессионального образования на муниципальной службе – курсы повышения квалификации.

Таблица 2 — Обучение кадров муниципальной службы Российской Федерации по виду дополнительного профессионального образования (ДПО)[2]

Table 2 — Teaching staff of the municipal service of the Russian Federation in view of additional professional education (APE)

	Получили дополнительное профессиональное образование – всего, человек	В том числе		
		прошли переподготовку	повысили квалификацию	прошли стажировку - всего
2010	45 517	2805	42 441	227
2011	48 308	2306	45 805	167
2012	50 037	2343	47 499	155
2013	62 424	2673	59 628	102
2014	65 214	2630	62 572	-

[1]Сайт Федеральной службы государственной статистики РФ. Состав кадров муниципальной службы по укрупненным группам специальностей и направлениям подготовки базового высшего профессионального образования, категориям и группам должностей на 1 октября 2011 года: — URL.: http://gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/state/# (Дата обращения: 07.07.2015)

[2]Сайт Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации. Обучение кадров муниципальной службы по видам дополнительного профессионального образования, группировкам органов местного самоуправления: — URL.: http://gks.ru/wps/wcm/ connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/state. (Дата обращения: 01.07.2015)

В 2010 году из общего числа муниципальных служащих РФ обучалось по различным формам дополнительного профессионального образования 12,4%, в том числе 11,6% повышали свою квалификацию. В 2014 году получили дополнительное профессиональное образование 18,5% муниципальных служащих, в том числе 17,7% повысили свою квалификацию.

Таким образом, количество муниципальных служащих, получающих дополнительное профессиональное образование, растет на протяжении рассматриваемого периода с 12,4% в 2010 году до 18,5% в 2014 году, наиболее востребованной формой ДПО является обучение по программам повышения квалификации, их прошли 17,7% (62 572 человека) муниципальных служащих в 2014 году от общего количества работников[1].

Таким образом, представленный анализ кадрового обеспечения муниципальной службы за последние пять лет выявил следующие тенденции:

1. Происходит постепенное снижение численности кадрового корпуса муниципальных служащих (количество уменьшилось на 10,9%).
2. Обновление кадров на муниципальной службе происходит медленными темпами, что приводит к увеличивающемуся дисбалансу в возрастной структуре работников. При сокращении количества молодежи до 30 лет (почти 12%), занятой на муниципальной службе, произошло увеличение доли лиц старше 59 лет на 29,2%.
3. Наблюдается уменьшение удельного веса муниципальных работников в группе со стажем от 1 года до 5 лет на 6,3%, в группе со стажем от 5 до 10 лет на 5,3% и одновременно увеличение числа лиц в группе со стажем от 15 лет и более. Это свидетельствует о недостаточном притоке на муниципальную службу «свежих» кадров и, как следствие, отсутствии у «возрастного» состава чиновников прочной и перспективной молодой смены.
4. Существенно улучшились показатели уровня образования муниципальных служащих (высшее образование имеют почти 82%). Однако по-прежнему остается невысоким удельный вес чиновников, имеющих профильное образование по направлениям «Юриспруденция» и «Экономика и управление» (лишь 41%, в том числе по направлению «Государственное и муниципальное управление» – 18,6%). Недостаток профильного образования приводит к образованию у чиновников вакуума научных знаний в области муниципального управления и муниципального права, политологии, психологии и информационных технологий управления.
5. Увеличивается количество муниципальных служащих, повышающих свой уровень профессионализма и компетентности в системе дополнительного профессионального образования.

Резюмируя вышеизложенное, отметим, что исследование количественно-качественных показателей кадрового обеспечения муниципальной службы в условиях продолжающегося процесса реформирования местного самоуправления приобретает все большую значимость и актуальность. Мониторинг кадровых процессов муниципальной службы позволяет выявить параметры количественно-качественных характеристик муниципальной службы, которые нуждаются в управленческой корректировке и дальнейшем совершенствовании.

Библиография / References:

1.Колесова Е.Л. Кадровый потенциал органов местного самоуправления: состояние и тенденции // Вестник ПАГС. – 2014. №3. - С. 16 – 20.

[1]Сайт Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации. Обучение кадров муниципальной службы Российской Федерации по видам дополнительного профессионального образования, группировкам органов местного самоуправления в 2014 году: — URL.:http://gks.ru/ wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/state.

2. Лабзин А.В., Барнаева В.А. Кадровый потенциал и кадровый резерв на муниципальной службе (на примере администрации муниципального района Шенталинский) // Государственное и муниципальное управление. – 2014. - №3,4. – С. 95 – 99.

3. Магомедов К.О, Репицкая С.И. Социологический анализ проблем развития кадрового обеспечения органов местного самоуправления // Психология. Социология. Педагогика. – 2012. - № 1-2(14). – С. 41 – 46.

4. Новокрёщенов А.В. Кадровый состав местных органов власти: отбор кандидатов и их мотивация поступления на муниципальную службу // Социологические исследования. - 2008. - №10. - С. 62 – 68.

5. Патрушев В.И., Астахов Ю.В. Проблемы устойчивого развития муниципальных образований // Теория и практика общественного развития. – 2013. - №10. – С. 73 – 75.

6. Проказина Н.В. Социальный портер муниципального служащего: общественный вызов и социальная практика // Образование и общество. - 2015. - №2. - С. 35 – 42.

7. Рататая А.Г. Проблемы кадрового обеспечения в сфере муниципальной службы // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. - 2012. - №2.- С. 213 – 216.

1.Kolesova E.L. (2014) Kadrovyi potentsial organov mestnogo samoupravleniia: sostoianie i tendentsii [Staff potential of local government: the state and trends] // Vestnik PAGS. – №3. - P.16 – 20. (In Russ.)

2. Labzin, A.V., Barnaeva, V.A. (2014) Kadrovyi potentsial i kadrovyi rezerv na munitsipal'noi sluzhbe (na primere administratsii munitsipal'nogo raiona Shentalinskii) [Human resources and personnel reserve for municipal services (for example, the administration of the municipal district Shentalinsky)] // Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie [State and municipal management]. – №3,4. – P.95 – 99. (In Russ.)

3. Magomedov, K.O, Repitskaia, S.I. (2012) Sotsiologicheskii analiz problem razvitiia kadrovogo obespecheniia organov mestnogo samoupravleniia [Sociological analysis of the problems of staffing in local governments] // Psikhologiia. Sotsiologiia. Pedagogika [Psychology. Sociology. Pedagogy] . – № 1-2(14). – P. 41 – 46. (In Russ.)

4. Novokreshchenov, A.V. (2008) Kadrovyi sostav mestnykh organov vlasti: otbor kandidatov i ikh motivatsiia postupleniia na munitsipal'nuiu sluzhbu [Staff of the local authorities: the selection of candidates and their motivation for entering the municipal service] // Sotsiologicheskie issledovaniia [Sociological Studies]. — №10. — P. 62 – 68. (In Russ.)

5. Patrushev, V.I., Astakhov, Iu.V. (2013) Problemy ustoichivogo razvitiia munitsipal'nykh obrazovanii [Problems of sustainable development of municipalities] // Teoriia i praktika obshchestvennogo razvitiia [Theory and Practice of Community Development]. – №10. – P.73—75 (In Russ.)

6. Prokazina, N.V. (2015) Sotsial'nyi porter munitsipal'nogo sluzhashchego: obshchestvennyi vyzov i sotsial'naia praktika [Social Porter of a municipal employee: social challenge and social practice] // Obrazovanie i obshchestvo [Education and Society]. — №2. — P.35— 42 (In Russ.)

7. Ratataia, A.G. (2012) Problemy kadrovogo obespecheniia v sfere munitsipal'noi sluzhby [Issues of staffing in municipal service] // Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski. [State and municipal management. The researchers notes] - №2.- P.213-216. (In Russ.)