

УДК 352.075

М.Г. Масилова<sup>1</sup>

В.Е. Лобов<sup>2</sup>

Владивостокский государственный университет экономики и сервиса

Владивосток. Россия

## Проблемы кадрового обеспечения органов местного самоуправления и пути их решения

В статье рассматриваются проблемы кадрового обеспечения органов местного самоуправления. Проведен сравнительный анализ количественных и качественных показателей кадрового состава муниципальных органов Российской Федерации, ДВФО и Приморского края и выявлены тенденции в развитии кадровой ситуации, проявляющиеся в снижении укомплектованности кадрами, высокой текучести кадров, нехватке муниципальных служащих соответствующей квалификации по уровню и направлению профессиональной подготовки, старении кадров и низкой доле молодежи в кадровом составе. Установлено, что большинство кадровых проблем обусловлено непрестижностью муниципальной службы как социального института, а также несовершенством кадровой работы в органах местного самоуправления. Органы местного самоуправления практически не принимают мер по организации работы с молодыми специалистами, что ведет к их неудовлетворенности практически всеми аспектами профессиональной деятельности.

С целью совершенствования кадрового обеспечения органов местного самоуправления предложен комплекс мер, включающих разработку региональных и муниципальных программ, предусматривающих дополнительные механизмы мотивации и стимулирования служащих, целевую подготовку кадров, формирование кадрового резерва из студентов и выпускников образовательных учреждений, реализацию технологий адаптации и др.

Научно-практическая значимость исследования заключается в выявлении и обосновании статистическими и эмпирическими данными проблем, которые имеют место в реализации кадровой политики в муниципальных образованиях российских регионов. Выводы исследования могут применяться кадровыми службами органов местного самоуправления для совершенствования деятельности по кадровому обеспечению в целом и работе с молодыми специалистами в частности.

**Ключевые слова и словосочетания:** кадры муниципальной службы, кадровое обеспечение, органы местного самоуправления, молодые специалисты

---

<sup>1</sup> Масилова Марина Григорьевна – канд. социол. наук, доцент кафедры экономики и управления, доцент; e-mail: marina.masilova@vvsu.ru

<sup>2</sup> Лобов Владимир Евгеньевич – магистрант кафедры экономики и управления; e-mail: vova.lobov.91@bk.ru

M.G. Masilova

V.E. Lobov

Vladivostok State University of Economics and Service  
Russia. Vladivostok

## Problems of staffing local government and ways to solve them

The article discusses the problems in the staffing of local authorities. A comparative analysis of the quantitative and qualitative indicators of the personnel composition of the municipal bodies of the Russian Federation, the Far Eastern Federal District and Primorsky Territory is made and trends in the development of the personnel situation are revealed, which are manifested in a decrease in staffing levels, high staff turnover, a shortage of municipal employees with the appropriate qualifications in terms of level and direction of professional training, and aging staff and a low share of youth in the staff. It has been established that the majority of personnel problems are caused by the prestige of the municipal service as a social institution, as well as the imperfection of personnel work in local governments. Local governments practically do not take measures to organize work with young specialists, which leads to their dissatisfaction with almost all aspects of professional activity.

In order to improve the staffing of local governments, a set of measures has been proposed, including the development of regional and municipal programs that provide additional mechanisms for motivating and stimulating employees, targeted training, the formation of a talent pool from students and graduates of educational institutions, the implementation of adaptation technologies, etc.

The scientific and practical significance of the study lies in the identification and justification of statistical and empirical data of the problems that occur in the implementation of personnel policies in municipalities of the Russian regions. The findings of the study can be applied by the personnel services of local self-government bodies to improve the staffing activities in general and work with young specialists in particular.

**Keywords:** personnel of the municipal service, staffing, local governments, young professionals.

**Введение.** В современных условиях эффективность деятельности органов местного самоуправления зависит от уровня профессионализма муниципальной службы. Однако в настоящее время здесь наблюдается дефицит квалифицированных кадров, что ставит задачу формирования высокопрофессионального кадрового состава муниципальной службы для успешного решения вопросов местного значения.

Об актуальности данной задачи свидетельствует включение в государственную программу Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения», утвержденную распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 марта 2013 г. № 435-р, мероприятий, направленных на повышение престижа муниципальной службы и авторитета муниципальных служащих. Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации во исполнение поручения Правительства Российской Федерации от 18 февраля 2015 года

№ СГТ-П17-995 разработан и утвержден комплекс мер, направленных на совершенствование кадрового обеспечения органов местного самоуправления. При этом под кадровым обеспечением деятельности органов местного самоуправления, как правило, понимают комплекс действий, направленных на установление квалификационных требований, поиск, подбор, наем, закрепление, обучение и продвижение работников с целью повышения профессионализма кадрового состава. Таким образом, кадровое обеспечение включает в себя совокупность кадровых процессов [4].

*Проблема исследования* заключается в противоречии между значимостью формирования квалифицированного кадрового состава муниципальной службы для эффективного решения задач муниципального управления и отсутствием комплексного подхода к кадровому обеспечению органов местного самоуправления, в частности, целенаправленной работы по привлечению и закреплению молодых специалистов.

*Цель и задачи исследования* – выявить проблемы в кадровом обеспечении органов местного самоуправления и наметить направления их решения. Для достижения данной цели необходимо решить ряд задач, в том числе проанализировать статистические показатели качественных и количественных характеристик кадрового состава органов местного самоуправления и их динамику, нормативно-правовое, организационное обеспечение кадровой работы в органах местного самоуправления и выявить противоречия, разработать рекомендации по ее совершенствованию.

#### **Предмет и источниковая база исследования, авторская позиция**

*Теоретико-методологические основы исследования.* Исследование основывается на теории бюрократии М. Вебера, позволяющей рассматривать муниципальную службу как рационально организованную и открытую социальную систему, а также системном и структурно-функциональном подходах, что обусловлено построением муниципального управления как нормативной системы с определенной структурой и функциями, соответствующими целям и задачам деятельности.

В исследовании использовались научные работы А.Н. Аверина, С.Г. Атаманчука, А.С. Биджиева, В.Н. Иванова, В.Г. Игнатова, Л.А. Калиниченко, В.А. Козбаненко, Е.В. Охотского, в которых рассматриваются отличительные особенности местного самоуправления в условиях современной России, организации и прохождения муниципальной службы, проблемные вопросы реализации муниципальной кадровой политики [1, 3, 5, 6].

В качестве *эмпирических источников исследования* выступили федеральные, региональные и местные нормативные акты, регламентирующие муниципальную службу; статистические данные о кадрах муниципальной службы в Российской Федерации, Дальневосточном федеральном округе и Приморском крае, а также предоставленные органами местного самоуправления сведения о состоянии кадрового потенциала и проводимой кадровой работе.

*Авторская позиция* заключается в предположении, что проблемы в кадровом обеспечении органов местного самоуправления обусловлены низким престижем муниципальной службы, несовершенством систем материального и

морального стимулирования, не позволяющим привлечь на муниципальную службу молодых квалифицированных и перспективных работников.

### **Методы эмпирического исследования**

В ходе исследования использованы методы анализа статистических данных и социологические методы. В качестве метода сбора информации выступил опрос в виде анкетирования и формализованного интервью, в котором участвовали муниципальные служащие, руководители и специалисты кадровых служб органов местного самоуправления Приморского края. Обработка эмпирических данных осуществлялась с применением методов математической статистики, расчетом средних значений.

### **Основная часть**

В рамках исследования проведен сравнительный анализ показателей кадрового состава органов местного самоуправления России, Дальневосточного федерального округа и Приморского края [8]. В результате установлено, что за последние 10 лет наблюдается тенденция уменьшения численности муниципальных служащих и работников органов местного самоуправления, особенно заметная в сельской местности, что связано с сокращением числа населенных пунктов, которых стало меньше примерно на 50 тыс. Это следствие оттока населения в города и крупные населенные пункты.

Данная тенденция с различной степенью выраженности наблюдается практически по всем регионам. В ДВФО снижение численности произошло с 20,5 тыс. муниципальных служащих и работников органов местного самоуправления в 2013 году до 19,1 тыс. чел. в 2018 г. В Приморском крае данные по годам соответствующие: 4238 и 4046 чел. При этом снижается и показатель укомплектованности штата с 96,6% в 2013 году до 94,2% в 2018 году.

Показатель укомплектованности является результирующим таких явлений, как сменяемость и текучесть кадров. При высокой текучести кадров накопленный опыт не успевает передаваться, процессы адаптации кадров не перерастают в эффективную профессиональную деятельность. По мнению специалистов, для органов государственного и муниципального управления нормой следует считать уровень текучести кадров не более 10% в год [2]. Сегодня уровень текучести кадров находится на грани критического. Показатель высокого уровня текучести формируется в основном за счет 1) смены значительной части аппарата после выборной кампании представительных органов местного самоуправления и глав муниципальных образований и 2) невысокого уровня заработной платы.

Так, по данным Росстата, среднемесячная начисленная заработная плата муниципальных служащих в РФ в 2017 году составляла 37,3 тыс. руб. и ее рост к предыдущему периоду составил всего 101,7%. В то же время у государственных служащих исполнительных органов заработная плата составляла 56,5 тыс. руб. и увеличилась несколько больше – на 104,1%. Другими словами, зарплата государственных чиновников в 1,5 раза выше, чем муниципальных.

В ДВФО размер среднемесячной начисленной заработной платы муниципальных служащих несколько выше – 56,4 тыс. руб., что связано с большим районным коэффициентом, особенно на Чукотке, Сахалине и Камчатке. Однако

в Приморском крае она, тем не менее, ниже и составляет 44,9 тыс. руб., что существенно меньше и соответствующего показателя в соседнем с Приморьем Хабаровском крае – 52,7 тыс. руб.

Существенно различается размер заработной платы по группам должностей: у служащих, занимающих старшие и младшие должности (а это в основном молодые специалисты), она составляет соответственно 25,4 тыс. руб. и 15,7 тыс. руб. При этом средний размер должностного оклада – 3,5 тыс. руб., а на размер заработной платы существенно влияют размер ежемесячной выплаты денежного поощрения (8,7 тыс. руб.) и ряд надбавок, в том числе за стаж работы, которые молодым специалистам не выплачиваются.

Большая разница в оплате труда между муниципальными и государственными служащими, работниками негосударственного сектора экономики затрудняет привлечение на муниципальную службу квалифицированных специалистов, ухудшает профессиональный состав кадров, усиливает дефицит кадров в возрасте до 45 лет, имеющий опыт работы в современных экономических условиях.

Нехватка квалифицированных кадров сочетается с наличием незаполненных вакансий, а также увеличивающимся средним возрастом кадров, значительным количеством лиц пенсионного возраста и слабым притоком молодежи.

В муниципальной службе удельный вес молодежи до 30 лет на муниципальных должностях составляет около 13%, что гораздо меньше, чем на государственных должностях, и имеет тенденцию к снижению. Особенно ярко эта тенденция проявляется в регионах, удаленных от центра РФ. Так, в Приморском крае муниципальных служащих в возрасте до 30 лет в 1,5 раза меньше, чем в России в целом. При этом, хотя и не так значительно, увеличивается число служащих пенсионного возраста, по сравнению с молодежью пропорция обратная: лиц, достигших пенсионного возраста, в Приморском крае в 2 раза больше (табл. 1).

Таблица 1

**Численность муниципальных служащих и работников в местных администрациях в возрасте до 30 лет, пенсионного возраста и со стажем до 5 лет, в % от общей численности**

Субъект/год	До 30 лет			Стаж до 5 лет			Пенс. возраста		
	2013	2015	2017	2013	2015	2017	2013	2015	2017
РФ	20,3	16,3	13,1	32,4	29,9	29,4	9,4	9,5	9,6
ДВФО	14,7	14,1	11,6	28,3	27,4	30,3	11,4	11,6	11,9
Приморский край	13,1	11,4	8,4	27,3	26,2	26,6	13,1	14,2	15,8

Среди мужчин, занимавших выборные муниципальные должности, примерно одну четвертую часть (24,3%) составляют лица в возрасте старше 65 лет. Таким образом, в ближайшее время неизбежно обновление кадрового ядра аппарата органов местного самоуправления, так как произойдет высвобождение значительной части работников муниципалитетов при невозможности замещения

вакантных должностей муниципальными служащими, имеющими достаточный опыт работы и необходимую квалификацию.

Возрастные показатели кадрового состава коррелируют с данными о стаже. Стаж работы до 5 лет имеют около трети муниципальных служащих, в то же время почти половина работников, замещавших муниципальные должности (45,8%), имеют стаж муниципальной службы более 15 лет, т.е. начали трудиться на подобных должностях еще до принятия современных основополагающих законов об общих принципах организации местного самоуправления. С одной стороны, эта значительная по численности категория занятых характеризуется большим социальным опытом, высокой гражданской позицией, с другой – они нуждаются в обновлении имеющихся знаний.

Анализ статистических данных свидетельствует о том, что показатели уровня профессионально-квалификационного развития кадров муниципальной службы имеют тенденцию к росту. Так, ежегодно увеличивается число служащих с высшим образованием: этот показатель увеличился с 66% в 2009 году до 88,6% в 2017 году. Однако анализ по направлениям подготовки показывает, что, несмотря на увеличение количества специалистов с высшим образованием, сложившееся положение дел с профилем образования нельзя признать удовлетворительным: ежегодно растет число лиц с образованием по гуманитарным, социально-экономическим и педагогическим специальностям. В то же время остается крайне низкой (менее 10%) доля служащих, прошедших обучение по направлению «Государственное и муниципальное управление» (табл. 2).

Таблица 2

**Численность муниципальных служащих и работников в местных администрациях по уровню образования и направлению подготовки, в % от общей численности**

Субъект/год	Высшее образование			Среднее проф. образование			Экономика и управление / ГМУ		
	2013	2015	2017	2013	2015	2017	2013	2015	2017
РФ	82,0	84,7	88,6	16,3	21,5	10,6	38,6/6,9	40,0/7,6	41,3/6,9
ДФФО	82,1	85,6	89,4	17,3	14,8	9,4	40,4/7,1	42,3/8,3	43,4/9,9
Приморский край	82,3	87,5	93,1	17,7	12,5	5,8	36,6/7,2	37,9/7,6	40,0/8,7

Отчасти данный недостаток компенсируется показателями охвата муниципальных служащих дополнительным профессиональным образованием. Так, в 2017 году переподготовку прошли 8,0% от общего числа муниципальных служащих, а краткосрочное повышение квалификации – 81,9%.

Проведенный анализ кадрового состава органов местного самоуправления позволяет выделить две основные проблемы, связанные с кадрами муниципальной службы. Первая – это недостаточная квалификация муниципальных служащих. Персонал органов местного самоуправления часто не в состоянии решать задачи, которые ставит перед ними общество, особенно в условиях реформирования системы

муниципального управления. Дополнительное профессиональное образование должно рассматриваться муниципальными служащими как один из приоритетных источников совершенствования своих компетенций. Однако для реализации такого подхода организационно-правовые и финансовые условия недостаточны.

Вторая связана с оплатой труда муниципальных служащих. Привлечь специалиста с актуальными знаниями, необходимыми навыками и умениями на муниципальную службу часто оказывается для муниципального образования «не по средствам».

Таким образом, муниципальная служба как институциональное выражение кадрового потенциала местного самоуправления неконкурентоспособна на современном рынке труда, не является приоритетом экономической и управленческой деятельности, что приводит к проблемам кадрового обеспечения муниципального управления. В то же время муниципальное управление относится к высококвалифицированному виду профессиональной деятельности, требующему специальных управленческих знаний и владения технологиями (технологией принятия управленческих решений, социальными, кадровыми и т.д.) [2]. Эта деятельность протекает в рамках нормативных правовых актов, что предопределяет характеристику управления кадрами муниципальной службы.

Система кадрового обеспечения муниципальной службы является самостоятельно функционирующей и организованной подсистемой, в которой ставятся и реализуются конкретные задачи по формированию и рациональному использованию кадрового состава муниципального органа [7] (см. рис.).



Рис. Система кадрового обеспечения муниципальной службы

С учетом рассмотренных показателей кадрового состава и тенденций развития кадровой ситуации одним из актуальных направлений кадрового обеспечения деятельности органов местного самоуправления, на наш взгляд, является

привлечение и закрепление в администрации муниципального района молодых специалистов.

Нами изучена практика работы с молодыми специалистами в этом направлении в отдельных администрациях муниципальных образований Приморского края. В результате обобщения полученной информации установлено, что в администрациях, как правило, не практикуется конкурсное замещение должностей. Поиск и подбор кадров осуществляется путем размещения объявлений о вакансиях в местных СМИ. При этом, учитывая высокую текучесть кадров, в объявлениях зачастую не указывается, на какую именно должность требуется кандидат, а при обращении на выбор предлагаются несколько должностей. Поэтому процесс адаптации вновь принятых работников начинается на стадии обращения претендента в отдел кадров. При таком подходе для успешности последующей адаптации становится важна первичная профориентация: кандидату не только должны подробно разъясняться особенности муниципальной службы, но и конкретные требования к той или иной должности и др.

В ходе предварительного собеседования выясняются данные о навыках кандидата, и кандидат определяется с должностью, на которую хотел бы трудоустроиться. Однако данные, которые специалист отдела кадров получает в ходе беседы, не являются окончательными для принятия решение о найме. Кандидат должен пройти медицинское обследование, а его анкета обсуждается с руководителем. Отсев на этой стадии составляет порядка 30–40% обратившихся кандидатов.

После принятия решения о пригодности кандидата, он назначается на должность, но, как правило, в качестве стажера. Стажировка может длиться от 3 до 6 месяцев. За стажером закрепляется наставник из числа опытных служащих, задача которого ввести в должность нового сотрудника. После прохождения стажировки проводится аттестация. На заседании аттестационной комиссии проверяется знание нормативно-правовых документов и должностных обязанностей, учитывается уровень адаптированности, готовность принимать самостоятельные решения и др. При положительном результате молодой специалист приступает к исполнению должностных обязанностей.

Вместе с тем, как показывает практика, результаты стажировки и аттестации впоследствии не используются при дальнейшей работе с сотрудником в плане его профессионального развития, при рассмотрении вопроса о включении его в резерв кадров и т.п. Кроме того, в администрациях нет нормативных актов, регламентирующих работу с молодыми специалистами, она не вменена в обязанности конкретных специалистов. Работники отдела кадров не выполняют функции по координации данной деятельности.

**Выводы, предложения.** Совершенствование кадрового обеспечения муниципальной службы, особенно в отношении молодых специалистов, становится актуальным вопросом в связи с проблемой старения и нехватки квалифицированных кадров в муниципальных образованиях. Как показало наше исследование, работа с молодыми специалистами в администрациях не может быть признана удовлетворительной, поскольку не предусматривает первоначальной подготовки по должности, результаты стажировки молодых специалистов не используются, налицо формальное проведение наставничества и др.



В то же время данная работа должна строиться в следующих направлениях:

- 1) организационное сопровождение адаптации вновь принятых молодых специалистов;
- 2) организация их обучения, в том числе путем наставничества;
- 3) обеспечение карьерного развития молодых специалистов.

Для оценки качества работы с молодыми специалистами могут применяться следующие показатели:

- коэффициент оборота молодых специалистов;
- уровень удовлетворенности молодых специалистов своей работой;
- уровень удовлетворенности руководства результатами деятельности молодых специалистов;
- выполнение программы стажировки;
- количество молодых специалистов, рекомендуемых в кадровый резерв.

Для решения сложившихся проблем необходимы комплексные меры, способствующие повышению привлекательности муниципальной службы. В настоящее время в федеральном законодательстве закреплены механизмы привлечения и стимулирования муниципальных служащих, однако их явно недостаточно. Требуется реализация муниципальных программ, направленных на формирование кадрового потенциала и кадрового резерва муниципальных служащих, повышение престижа муниципальной службы. Эффективными мероприятиями подобной программы могут стать организация практики студентов учебных заведений в органах местного самоуправления, что позволит привлечь на работу потенциальных кандидатов. В этом же направлении могут быть предложены мероприятия, связанные с целевой подготовкой кадров для муниципальных образований.

Формирование в обществе привлекательного образа муниципального служащего посредством социальной рекламы в СМИ, мотивация молодежи к поступлению на работу в органы муниципальной власти с помощью проектов социальной направленности также будут способствовать привлечению молодых кадров.

Кроме того, следует рекомендовать внесение изменений в работу с молодыми специалистами, а именно: внедрение кадровой технологии, обеспечивающей поэтапное психологическое и организационное сопровождение адаптации молодых специалистов.

Таким образом, совершенствование кадрового обеспечения деятельности органов местного самоуправления возможно при принятии комплекса мер, направленных на закрепление в муниципальной службе молодых специалистов.

1. Аверин А.Н. Муниципальная социальная политика и подготовка муниципальных служащих: учебное пособие – М.: Изд-во РАГС, 2017. – 96 с.
2. Атаманчук С.Т., Матирко В.И. Государственная и муниципальная служба: кадровый потенциал: учеб. пособие. – М.: Дело, 2009.
3. Биджиев А.С. Методы формирования кадрового потенциала органов местного самоуправления в условиях развития муниципальных образований: автореф. дис.... канд. экон. наук: 08.00.05. – М., 2014. 29 с.
4. Богдан Н.Н. Методологические проблемы кадрового аудита в органах муниципального управления // Роль аграрной науки в устойчивом развитии сельских территорий:

- сборник II Всероссийской (национальной) научной конференции, (Новосибирск, 25 декабря 2017 г.) / Новосибирский государственный аграрный университет. – Новосибирск: ИЦ «Золотой колос», 2017.
5. Иванов В.Н. Актуальные проблемы подготовки кадров для органов местного самоуправления // Вестник Национального комитета «Интеллектуальные ресурсы России». 2015. №3. С. 26-34.
  6. Игнатов В.Г. Кадровая политика в системе государственной и муниципальной службы современной России. – Ростов-н/Д., 2005. 176 с.
  7. Кибанов А.Я. Управление персоналом. – М.: КноРус, 2013. С. 8-10.
  8. Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gks.ru/>.

#### Транслитерация

1. Averin A.N. Municipal'naya social'naya politika i podgotovka municipal'nyh sluzhashchih: uchebnoe posobie – М.: Izd-vo RAGS, 2017. – 96 p.
2. Atamanchuk S.T., Matirko V.I. Gosudarstvennaya i municipal'naya sluzhba: kadrovyy potentsial: ucheb. posobie. – М.: Delo, 2009.
3. Bidzhiev A.S. Metody formirovaniya kadrovogo potentsiala organov mestnogo samoupravleniya v usloviyah razvitiya municipal'nyh obrazovaniy: avtoref. dis.... kand. ekon. nauk: 08.00.05. – М., 2014. 29 p.
4. Bogdan N.N. Metodologicheskie problemy kadrovogo audita v organah municipal'nogo upravleniya // Rol' agrarnoy nauki v ustojchivom razvitii sel'skih territorij: sbornik II Vserossijskoj (nacional'noj) nauchnoj konferencii, (Novosibirsk, 25 dekabrya 2017 g.) / Novosibirskij gosudarstvennyj agrarnyj universitet. – Novosibirsk: IC «Zolotoj kolos», 2017.
5. Ivanov V.N. Aktual'nye problemy podgotovki kadrov dlya organov mestnogo samoupravleniya // Vestnik Nacional'nogo komiteta «Intel'ktual'nye resursy Rossii». 2015. №3. P. 26-34.
6. Ignatov V.G. Kadrovaya politika v sisteme gosudarstvennoj i municipal'noj sluzhby sovremennoj Rossii. – Ростов-н/Д., 2005. 176 p.
7. Kibanov A.Ya. Upravlenie personalom. – М.: KnoRus, 2013. P. 8-10.
8. Federal'naya sluzhba gosudarstvennoj statistiki [Elektronnyj resurs]. URL: <http://www.gks.ru/>.

© М.Г. Масилова, 2019

© В.Е. Лобов, 2019

**Для цитирования:** Масилова М.Г., Лобов В.Е. Проблемы кадрового обеспечения органов местного самоуправления и пути их решения // Территория новых возможностей. Вестник Владивостокского государственного университета экономики и сервиса. 2019. Т. 11, № 4. С. 170–179.

**For citation:** Masilova M.G., Lobov V.E. Problems of staffing local government and ways to solve them, *The Territory of New Opportunities. The Herald of Vladivostok State University of Economics and Service*, 2019, Vol. 11, № 4, pp. 170–179.

DOI [dx.doi.org/10.24866/VVSU/2073-3984/2019-4/170-179](https://dx.doi.org/10.24866/VVSU/2073-3984/2019-4/170-179)

Дата поступления: 23.10.2019.