

Сергей Лаврентьев, Юрий Дорожкин,  
Ирина Фролова, Лира Газизова  
*Башкирская академия государственной службы и управления  
при Президенте Республики Башкортостан, г. Уфа*

## **МУНИЦИПАЛЬНАЯ КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА В РОССИИ: РЕАЛИИ И ПРОБЛЕМЫ (ОПЫТ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН)**

Спустя четверть века с начала российских реформ, напрямую затрагивающих Республику Башкортостан как один из крупных субъектов Российской Федерации, задача развития муниципальной власти на принципиально новых началах остается по-прежнему актуальной. Исходя из того, что муниципальная власть не является государственной, а основана на самоорганизации и самоуправлении в пределах, обозначенных законодательством, нужно оценить имеющиеся ресурсы этой ветви публичной власти и научиться использовать их. При этом актуализация „внутренних ресурсов“ развития муниципального образования обостряет вопросы „качества“ муниципальной власти, её конкретных носителей в каждом из российских регионов.

Ответ на эти и другие вопросы призвано было дать комплексное исследование «Кадровый потенциал муниципальной службы Республики Башкортостан как важный ресурс совершенствования местного самоуправления», осуществленное в рамках Научно-исследовательского центра Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан и поддержанное Российским гуманитарным научным фондом в 2010–2011 годах.

Оно включало в себя ряд социологических опросов:

- экспертный опрос и глубинное интервью глав администраций муниципальных районов и городских округов Республики Башкортостан;
- социологические опросы в форме анкетирования „Оптимизация кадровой политики муниципального образования“ и „Оценка компетенций муниципальных служащих“ (опрошено 434 муниципальных служащих).

Как показали результаты экспертного опроса глав администраций муниципальных районов и городов Республики Башкортостан (январь, 2010 года), муниципальные руководители получили опыт управленческой деятельности в советские времена или в 90-е гг. прошлого века, когда муниципальная власть рассматривалась в одной связке с государственной и институционально подчинялась ей. Но и по сей день большинство управленцев (60,2%) считают, что местная власть является частью государственной власти, и лишь 39,8% ближе утверждение,

что она формируется на основе самоорганизации населения для решения вопросов местного значения. Нетрудно предположить, что воспроизводящиеся взгляды руководителей на статус муниципальной власти в системе властных отношений во многом определяют и характер организации власти на местах.

Необходимо учитывать и то, что среди глав администраций муниципальных районов и городских округов в нашей республике, по данным справочно-информационного Интернет-ресурса „Кто есть кто в Республике Башкортостан“<sup>1</sup> подавляющее большинство – 70% – старше 50 лет, часть – 17,1% – руководители в возрасте 40–49 лет, и 12,9% – в возрасте до 39 лет. Действительно, управленческая деятельность предполагает наличие достаточного жизненного опыта, навыков руководства. Однако опыт управленческой деятельности, полученный в других политических и социокультурных условиях, не всегда применим к сегодняшним реалиям. Иными словами, принципиальное значение имеет то, кто сегодня является руководителем муниципального образования, кому предстоит решение задачи подлинной модернизации России, кто способен эффективно осуществлять управленческую деятельность, формируя вокруг себя „команду“ единомышленников.

В то же время, член команды – то есть современный муниципальный служащий – должен обладать набором характеристик, которые соответствуют задачам эффективной деятельности муниципальной власти. Этот набор условно можно разделить на две составные части: требования, традиционно предъявляемые к представителям иерархической властной структуры – исполнительность, дисциплина, аккуратность; требования, диктуемые современным развитием муниципальной власти – самостоятельность в принятии решений (в пределах своей компетенции), творческий подход к решению поставленных задач, коммуникабельность, ориентированность на результат, высокая степень адаптивности и гибкости к изменяющимся реалиям, к неопределённости. Таким образом, в идеале требования к основным качественным характеристикам муниципального служащего должны модернизироваться и расширяться вместе с изменениями среды.

Однако согласно нашему исследованию, на первое место среди качеств, необходимых муниципальным служащим, вышли исполнительность и дисциплина – 83,7%; далее порядочность, честность – 75,5%; высокий уровень профессионализма – 75,5%; ответственность – 65,3%. Группа же компетенций, актуальная в современных условиях, заняла более низкие позиции, что демонстрирует существенную инерцию в этом отношении. Например, самостоятельный, творческий подход к решению задач признали значимым 49% респондентов; коммуникативность – 14,3%; адаптивность, стрессоустойчивость (психологическую устойчивость) – 6,1%. Налицо противоречие, которое не всегда

---

<sup>1</sup> Справочно-информационный ресурс „Кто есть кто в Республике Башкортостан“ URL: <http://personarb.ru/> (Дата обращения 25.11.2011 г.)

очевидно для муниципальных руководителей: перед местной властью стоят инновационные задачи, решить которые не смогут служащие, ориентированные „на процесс», а не на результат, привыкшие работать в стандартных, далеких от актуализации креативных способностей, условиях.

Существенное значение для современной кадровой политики имеют социально-демографические параметры работников муниципальной администрации. В муниципалитетах Башкортостана работают в основном женщины (68,7%), а мужчины – 31,3%. При этом наглядна диспропорция: абсолютное большинство мужчин (91,3%) занимают высшие категории и группы муниципальных должностей, тогда как женщины заняты в большинстве на младших муниципальных должностях (86,5%). Это связано с существующим стереотипом о том, что лучшими руководителями являются мужчины, а женщины, учитывая их добросовестность и ответственность, – хорошими исполнителями. Сегодня зачастую не принимается во внимание то, что присутствие женщин в управленческих структурах развивает более гибкие, ориентированные на постоянно меняющуюся ситуацию формы управления.

Образовательный уровень современных муниципальных служащих, безусловно, высок. Большинство служащих имеют высшее профессиональное образование (82,2%). Количество глав сельских и городских поселений, имеющих высшее профессиональное образование, также увеличилось за последние четыре года и составило на 1 января 2011 года 76,3%. Существенный рост количества муниципальных служащих с высшим образованием наблюдается практически во всех группах должностей муниципальной службы. Из них образование по профильным специальностям: „юриспруденция“, „экономика и управление“ и „государственное и муниципальное управление“ имеют 33,5%.

Правда, следует учитывать, что наличие необходимого уровня профессионального образования не всегда является достаточным фактором для реализации кадрового потенциала. Ведь нельзя утверждать, что специалист, имеющий высшее профессиональное образование по специальности, например, „авиационное приборостроение“, может найти удачное применение своих знаний на муниципальной службе.

О большом жизненном и профессионально-управленческом опыте сотрудников районных и городских администраций муниципальных образований Республики Башкортостан свидетельствует их высокий общий стаж работы. Так среди опрошенных общий стаж работы составляет (от 10 до 20 лет – 27%, свыше – 20 лет – 33%) и стаж работы на муниципальной службе (от 5 до 10 лет – 26%, от 10 до 20 лет – 27%). Большая часть респондентов начинали свою трудовую деятельность либо с работника системы образования и науки (24,8%), либо сразу со служащего государственного учреждения (18,6%), либо рабочего (14,8%) или инженерно-технического работника (13,9%). При этом самый значимый опыт работы, по признанию респондентов, муниципальные служащие получили

в структуре местной администрации (49,8%), часть в системе народного образования (17,5%), часть в сельском хозяйстве (13,4%).

Важно обратить внимание на оптимальную возрастную структуру занятых на муниципальной службе в Республике Башкортостан. Так, по данным ассоциации «Совет муниципальных образований Республики Башкортостан» на 1 января 2010 г. почти 9% муниципальных служащих находятся в возрасте до 30 лет, от 31 до 40 лет – приблизительно 19%, 41–50 лет – около 37%, 51–60 лет – 33% и лишь 2% продолжают работать в 60–65 лет.

Возрастной состав муниципальной службы является немаловажным при изучении тенденций развития ее кадрового потенциала. Привлечение на муниципальную службу молодых специалистов, что отмечается как положительная тенденция, не должно исключать необходимости сохранения традиций в лице опытных специалистов. Основным содержанием муниципальной кадровой политики должна быть преемственность в передаче опыта муниципального, социального и производственного управления молодым кадрам в сочетании с использованием новейших технологий при отборе и аттестации управленческой элиты.

Принципиальный вопрос развития кадрового потенциала современной местной власти – это рост профессионально-управленческих качеств муниципальных служащих. Полученные данные свидетельствуют о том, что далеко не все служащие высоко оценивают свой профессионализм и соответствие занимаемым должностям (лишь 39%). Большинство муниципальных служащих собственное несоответствие либо частичное соответствие занимаемым должностям объяснили отсутствием необходимых профессиональных качеств или опыта работы, либо потребностью в дополнительном образовании.

Для углубленного понимания проблемы респондентам было задано несколько уточняющих вопросов. Первый касался причин, препятствующих развитию профессионализма служащих. Как ни парадоксально, главная причина, по мнению опрошенных – недостаточная оплата труда (57%), что дезавуирует миф о большой зарплате служащих и говорит скорее о необходимости ее повышать. Этот акцент звучал неоднократно при характеристике мер по совершенствованию деятельности органов муниципального управления. Другая группа причин (протекционизм в отборе кадров – 22,5%; текучесть кадров – 22%; несовершенство кадрового продвижения – 21,2%) имеет близкий процент ответов и требует существенной корректировки кадровой политики.

Со значительным отрывом идут все остальные причины. В частности, респонденты назвали следующие: частые реорганизации (13,6%), трудности в повышении квалификации (10,1%), в получении дополнительного образования (8,6%), коррупция (7,9%).

Еще один вопрос, позволивший составить представление об актуальности квалификации муниципальных служащих, звучал следующим образом: Если компетентность управленческого персонала осталась на прежнем уровне или снизи-

лась, то в чем Вы видите основные причины? Показательно, что почти половина опрошенных – 45,5 % – полагает, что у значительной части персонала еще не перестроено отношение к работе в современных условиях, а четвертая часть – 25,2 % считает, что исполнительность в работе ценится выше, чем творческий подход и нестандартные решения проблем.

Ответы совершенно определенно указывают на необходимость перестраивать стилистику работы муниципальных управленцев, четкой фиксации их полномочий и ответственности, поощрения и развития не только исполнительности, но и креативности в работе. Есть и внешние факторы роста качества и современного уровня работы муниципальной службы. Это недостаток профессиональных кадров для муниципальной службы и законов, стандартов, нормативной базы, являющейся ориентиром в практической работе.

Развитие кадрового потенциала муниципальной службы, рост профессионализма служащих – это комплексная задача, решать которую должны вместе муниципальная, региональная и федеральная власть. Первое звено в этой цепи – совершение практики отбора в систему местного самоуправления. Критерии отбора кадров апробированы в мировой и отечественной кадровой политике. Приоритетными требованиями являются профессионализм (80,9%), образованность (69,5%), организаторские способности (49,8%), управленческий опыт (43,3%) и что немаловажно – справедливость (43,3%) кандидатов на управленческие должности в муниципальных образованиях.

На какие проблемы в сфере отбора на должности в муниципальной службе указали наши респонденты? В основном отбор происходит посредством собеседования (48,3%) и участия в конкурсе (47,6%). Однако слабо используются тестирование (6,5%) и выдвижение из резерва (17,4%); назначение „сверху“ происходит чаще (23,4%). Примечательно, что только 27% специалистов, включенных в состав кадрового резерва, знают о его назначении и задачах. Возникают основания усомниться в эффективности практики существования кадрового резерва как такового.

Называют респонденты и конкретные недостатки при организации подбора муниципальных служащих: отсутствие открытых конкурсов на замещение вакантных должностей (41%); субъективизм при оценке деловых и личных качеств работника (30,1%); протекционизм, выдвижение работников по признакам личной преданности (23,1%); недостаточное использование начал при подборе муниципальных служащих (20,4%).

Важнейший аспект в решении задачи повышения кадрового потенциала муниципальных служащих – их профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации.

Профессиональная подготовка начинается в век высоких информационных технологий с уверенного владения компьютером. Умеет работать на нем 96% наших респондентов, используют в своей работе 79%, а имеют доступ к Интернету 81%.

Вместе с тем главное в профессиональной подготовке – знания в области муниципального управления. Как выяснилось, нашим респондентам для успешной работы на занимаемой должности не хватает знаний и умений в первую очередь по праву и государственному управлению (42,7%), по современной экономике и менеджменту (20,7%), по психологии эффективного делового общения (20,4%). При этом 40,2% опрошенных заявили, что они имеют высшее образование, полностью соответствующее исполняемым обязанностям, а 26,1% – образование, в основном соответствующее их должности.

Подавляющее большинство муниципальных служащих не идеализирует состояние своей современной профессиональной подготовки и выражает желание повысить уровень квалификации (83%), мотивируя это тезисом „учиться всегда полезно“ (43,5%), а также выполняемыми обязанностями (34,8%) и служебным продвижением (21,4%).

Отсюда понятна ориентация респондентов на посещение курсов повышения квалификации. От курсов ждут, прежде всего, роста и расширения знаний (77,5%). Поэтому вполне очевиден выбор муниципальными служащими форм повышения квалификации – это курсы и переподготовка в образовательном учреждении (49,8%). Высоко оценивают респонденты самообразование (29,6%), а вот стажировки в вышестоящих органах, в другом районе, а также стажировки за границей явно недооцениваются в силу, возможно, их недостаточной распространенности, непонимания их полезности и эффективности.

Следующим звеном в развитии кадрового потенциала системы местной власти в современных условиях является, на наш взгляд, обеспечение гарантий карьерного роста муниципальных служащих. О том, что это актуально, говорят данные нашего исследования. 44,4% респондентов рассчитывают на дальнейший карьерный рост.

Представляется, что сохранить и приумножить кадровый потенциал современной муниципальной службы можно во многом благодаря эффективной мотивации трудовой деятельности муниципальных служащих. Это еще одно важное направление работы с кадрами.

Мотивацию можно условно разделить на моральную и материальную. О приблизительном равенстве значимости той и другой составляющей для муниципальных служащих говорят данные исследования. Так, на вопрос о том, что для них является главным в работе и жизни, были получены ответы: „возможность реализовать свой творческий потенциал“ (21,2%), „честно служить обществу“ (20,3%), „достичь признания и уважения людей“ (16,5%), „обеспечить благополучие семьи“ (35,8%). При ответе на уточняющий вопрос „Что лежит в основе Вашего стремления к служебному росту?“ были зафиксированы следующие позиции: „желание больше зарабатывать“ (42%), „стремление реализовать свои управленческие способности“ (26,4%), „перспективы деятельности, карьеры“ (20,4%).

Подчеркиваем еще раз, что данные нашего исследования указывают на настоятельную потребность поднять зарплату муниципальных служащих. Хотя 72,7 % респондентов оценивают свой уровень жизни как „средний“, как „высокий“ – 4,7%, как „низкий“ – 22,6%, большая часть муниципальных служащих имеет доход ниже среднего по Республике Башкортостан (примерно 18–20 тыс. руб. в месяц).

Не менее существенным является то обстоятельство, что 45 % опрошенных полагают, что их оплата труда не является справедливой по отношению „к уровню зарплат в среднем по району“ и 60,3 % опрошенных – по отношению к „сложности осуществляемой ими деятельности“. При этом 65,9% уверены, что премиальная часть их доходов не зависит от „количества времени, проведенного на работе“, а 43,3% – от „личных результатов труда“.

Это тревожный симптом. Поэтому неудивительно, что 50,1 % респондентов готовы сменить место работы, если появится благоприятная возможность. Основная причина возможной смены места работы – „не устраивает уровень зарплаты“ (60,5%). Здесь произрастает один из корней текучести кадров на младших группах муниципальных должностей, что неоднократно подтверждается ответами респондентов по многим корректирующим вопросам анкеты.

Таким образом, на основе исследования, осуществленного Научно-исследовательским центром, выявлены актуальные проблемы развития кадрового потенциала муниципальной службы, решение которых будет во многом способствовать тому, чтобы произошло реальное повышение „качества“ муниципальной власти. К этим проблемам относятся: несоответствие уровня профессиональной компетентности части муниципальных служащих квалификационным требованиям по замещаемой должности; слабая кадровая политика и неэффективность работы с кадровым резервом; недостаточный приток специалистов, имеющих подготовку в области государственного и муниципального управления; необходимость повышения профессиональной квалификации муниципальных служащих. Помимо этого, имеет место низкая оплата труда муниципальных служащих, незначительный приток молодежи, отсутствие инновационной, креативной составляющей в работе муниципальных кадров, гендерная диспропорция, слабо развитые нематериальные стимулы заинтересованности.

Результаты исследования позволяют оптимизировать кадровые ресурсы муниципальной службы в Республике Башкортостан, развивать кадровый потенциал муниципальной службы с ориентацией на результат. В связи с этим необходимо, с одной стороны, осуществление целого ряда системных мероприятий на федеральном и республиканском уровне, в том числе – принятие комплексных республиканских и муниципальных программ, которые должны быть направлены на обеспечение повышения уровня профессиональной подготовки и правовых знаний муниципальных служащих, выявление молодых специалистов, способных войти в управленческий кадровый резерв муниципальных образований.