

## СОЦИОЛОГИЯ ТРУДА

DOI: 10.14515/monitoring.2018.4.19

### Правильная ссылка на статью:

Фролова Е. В., Рогач О. В. Кадровое обеспечение местных органов власти в современных российских условиях // Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены. 2018. № 4. С. 369—385. <https://doi.org/10.14515/monitoring.2018.4.19>.

### For citation:

Frolova E. V., Rogach O. V. (2018) Staffing of local government in modern Russian conditions. *Monitoring of Public Opinion: Economic and Social Changes*. No. 4. P. 369—385. <https://doi.org/10.14515/monitoring.2018.4.19>.



**Е. В. Фролова, О. В. Рогач**

### **КАДРОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В СОВРЕМЕННЫХ РОССИЙСКИХ УСЛОВИЯХ**

КАДРОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ МЕСТНЫХ  
ОРГАНОВ ВЛАСТИ В СОВРЕМЕННЫХ  
РОССИЙСКИХ УСЛОВИЯХ

PROBLEMS OF LOCAL GOVERNMENT  
STAFFING IN MODERN RUSSIA

*ФРОЛОВА Елена Викторовна — доктор социологических наук, профессор кафедры менеджмента и административного управления Российского государственного социального университета, Москва, Россия.*

*E-MAIL: [efrolova06@mail.ru](mailto:efrolova06@mail.ru)*

*ORCID: 0000-0002-8958-4561*

*Elena V. FROLOVA<sup>1</sup> — Dr. Sci. (Soc.), Professor*

*E-MAIL: [efrolova06@mail.ru](mailto:efrolova06@mail.ru)*

*ORCID: 0000-0002-8958-4561*

*РОГАЧ Ольга Владимировна — кандидат социологических наук, доцент кафедры менеджмента и административного управления Российского государственного социального университета, Москва, Россия.*

*E-MAIL: [rogach16@mail.ru](mailto:rogach16@mail.ru)*

*ORCID: 0000-0002-3031-4575*

*Olga V. ROGACH<sup>1</sup> — Cand. Sci. (Soc.), Senior Lecturer*

*E-MAIL: [rogach16@mail.ru](mailto:rogach16@mail.ru)*

*ORCID: 0000-0002-3031-4575*

<sup>1</sup> Russian State Social University, Moscow, Russia

**Аннотация.** В статье отражены результаты авторского исследования вопросов кадрового обеспечения муниципальной службы в РФ. Цель исследования — анализ дисфункций кадрового обеспечения местных органов власти, изучение факторов, ограничивающих эффективность его формирования, определение мероприятий по нивелированию ключевых проблем формирования профессиональных и личностных компетенций муниципальных служащих. Эмпирическая база исследования представлена данными экспертного опроса руководителей местных органов власти муниципальных образований РФ.

Основные проблемы кадрового обеспечения местных органов власти — ограничения штатной численности сотрудников местных администраций, отсутствие у значительного количества муниципальных служащих профильного образования, недостаточность правовой и экономической подготовки. Наиболее остро проблемы кадрового обеспечения местных органов власти стоят перед сельскими поселениями (оценки уровня образования служащих, стабильности кадрового состава значительно ниже, чем в среднем по выборке; более низкая активность по формированию кадрового резерва). Дисфункции кадрового обеспечения местных органов власти детерминированы рядом факторов, к которым отнесены сужение автономии местного самоуправления, финансовая недостаточность местных бюджетов, завышенное количество контрольно-надзорных мероприятий, проводимых органами государственной власти. По результатам опроса экспертов, особое влияние на развитие кадрового обеспечения

**Abstract.** The article reflects the results of the authors' study of staffing issues in the municipal government in the Russian Federation. The purpose of the study is to analyze the dysfunction in the personnel management, to investigate the factors limiting staffing effectiveness and to identify activities to level off the major problems in the formation of professional and personal skills of the municipal employees. The empirical basis of the study is the data of the expert survey among the heads of Russian municipal bodies.

The main staffing problems involve limits on the number of local government workers, absence of field-specific educational background among the majority of workers, and lack of knowledge in legal and economic spheres. The problems are particularly acute for the rural areas (lower levels of employees' education and personnel stability; fewer activities aimed to form the employee pool).

Staffing dysfunctions are caused by a number of factors such as the narrowing of the local government autonomy, scarce local budgets, and excessive number of supervisory and oversight activities conducted by public authorities.

Based on the results of the expert survey, the authors conclude that staffing problems are deeply rooted in the employee education and retraining and the related problems (strong focus on theory rather than practice; unified approach; lack of attention to geographical specifics and local problems; shortcomings of teaching methods) and are greatly shaped by the motivational system.

оказывают проблемы подготовки и повышения квалификации муниципальных служащих (высокая теоретическая направленность программ обучения, унифицированный подход, недостаточность учета территориальной специфики и местных проблем, несовершенство методик обучения), ограничения в системе мотивации муниципальных служащих. В соответствии с выявленными проблемами к основным направлениям развития кадрового обеспечения муниципальной службы отнесены: совершенствование системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации (рассмотрение лучших практик муниципального управления, организация взаимодействия между органами местного самоуправления с целью обмена опытом, учет территориальной специфики, обеспечение вариативности программ обучения), повышение престижа муниципальной службы, формирование корпоративной культуры.

**Ключевые слова:** муниципальная служба, кадровое обеспечение, подготовка муниципальных служащих, повышение квалификации муниципальных служащих, этические нормы, местное самоуправление

These problems determine the main directions in staff development, namely making improvements in staff training, retraining and qualification enhancement (considering the best practices in municipal government, increasing the interaction between local government bodies aimed at exchange of experience, taking into account the territorial specifics, providing flexible training programs), strengthening the appreciation for the municipal work, and building a corporate culture.

**Keywords:** municipal administration, staffing, training and professional development of municipal employees, ethical norms, local government

## Введение

Перспективы и дисфункции развития местного самоуправления являются одним из центральных направлений анализа в современных социологических исследованиях. Местное самоуправление как социальный институт общественного развития играет ключевую роль в формировании социальной и политической активности граждан [Магомедов, 2015], обеспечении благоприятных условий жизнедеятельности населения, повышении его уровня и качества жизни [Петухов, 2014].

При этом формирование профессионального кадрового корпуса муниципальной службы относится к числу наиболее значимых факторов социально-экономического развития России. Сложность поставленной задачи определяет потребность привлечения, закрепления на муниципальной службе высококвалифицированных

управленческих кадров, создания условий для их профессионального развития. Значение имеет не только уровень профессионализма управленческих кадров, но и определенные характеристики их самоидентификации, соблюдение этических норм, специфических нравственных требований.

В развитых странах исследования кадрового потенциала фокусируются на области определения переменных, объясняющих различия в уровне удовлетворенности трудом муниципальных служащих [Ellickson, Logsdon, 2002], причин профессионального выгорания в контексте психосоциальной обстановки на рабочем месте [Varhama, Björkqvist, 2004]. Отдельное внимание исследователей уделено практике вознаграждений в органах местной власти и бизнес-структурах [Roberts, 2003; Secret, Swanberg, 2016], зависимости производительности муниципальных служащих от мотивационной составляющей управления человеческими ресурсами [Prsymakova et al., 2017].

Реформирование муниципальной службы, проведенное в ряде развитых стран, открыло новые прагматические и теоретические горизонты в области муниципального управления [Montpetit, 2011; Yang, Van der Wal, 2014]. Полученные данные свидетельствуют о важности институциональных и организационных факторов, обеспечивающих более высокий уровень альтруизма, ответственности муниципальных служащих [Divay, Micheau, 2017; Battaglio, French, 2016, Li et al., 2016]. Интерес представляют исследования социальной идентичности и профессиональной роли муниципальных служащих в контексте их влияния на характер и размер коррупционных практик [Budiman et al., 2013].

Неадекватность существующих административных механизмов управления имеющимся вызовом [Барабашев, 2016], низкий качественный уровень кадрового обеспечения рассматривается как одна из наиболее значимых проблем государственной и муниципальной службы [Адамович, 2014; Боков, 2009; Магомедов, 2015; Турчинов, 2012]. В качестве ключевых причин дефицита профессиональных кадров выделяются дисфункции в системе привлечения, отбора и продвижения сотрудников [Кучеров, Пикулёва, 2015; Поликанов, 2010], проблемы подготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих [Камолов, Коржов, 2012; Марченко, Марченко, 2010].

Социальная значимость проблемы актуализирует необходимость более детальной проработки вопросов соответствия профессиональных и этических компетенций муниципальных служащих современным требованиям, предъявляемым к органам местного самоуправления. В данной статье предпринята попытка оценки основных параметров кадрового обеспечения местных администраций в различных типах муниципальных образований, а также анализа ключевых проблем с позиции руководителей органов местного самоуправления. Цель исследования — анализ дисфункций кадрового обеспечения местных органов власти, исследование факторов, ограничивающих эффективность его формирования, определение мероприятий по нивелированию ключевых проблем в формировании профессиональных и личностных компетенций муниципальных служащих.

## Методы исследования

Информационная база включает в себя результаты социологических исследований, проведенных Всероссийским советом местного самоуправле-

ния (ВСМС) посредством рассылки анкет по интернету. Первое исследование «Кадровый потенциал муниципальных образований» было проведено в июне–июле 2013 г. Выборка включала 915 экспертов. Анализ выявленных проблем профессиональной подготовки муниципальных служащих актуализировал необходимость проведения повторных социологических замеров, уточнения позиций экспертов по вопросам формирования профессиональных и личностных компетенций муниципальных служащих, обеспечения эффективности программ их переподготовки и повышения квалификации. Второе исследование «Кадровые ресурсы местного самоуправления» проведено в марте–апреле 2016 г., выборка включала 582 эксперта. Формулировка тем исследований и их содержания определялась экспертным советом ВСМС при участии авторов настоящей статьи.

Используемый в проведенных исследованиях инструментарий и качественные характеристики выборки обеспечивают возможность корректного сравнения полученных результатов. Отсутствие значительных колебаний в ответах экспертов и стабильная динамика их оценочных суждений свидетельствуют о наличии устойчивых тенденций в развитии кадрового обеспечения местных органов власти, о возможности экстраполяции прогнозных оценок и перспектив их использования в современных условиях.

Цель исследований — анализ состояния кадрового потенциала муниципальных образований, выявление проблем совершенствования и развития кадрового потенциала, принципов подбора и обучения. Анкета включала в себя следующие блоки: оценка профессионально-демографических характеристик, этических норм и ценностей муниципальных служащих, анализ ограничений эффективности формирования кадрового обеспечения муниципальной службы.

В качестве экспертов выступали руководители местных органов власти. Отнесение данных профессиональных групп к категории экспертов объясняется их управленческим опытом, знанием кадровых проблем, их вовлеченностью в непосредственную практику их решения, что предполагает максимальную осведомленность о ресурсах и лимитирующих факторах развития кадрового обеспечения муниципальной службы.

В исследовании использовалась многоступенчатая стратифицированная территориальная случайная выборка. В качестве единиц отбора первой степени были определены 79 субъектов РФ, из выборки были исключены города федерального значения (Москва и Санкт-Петербург) в связи с усеченным объемом полномочий, возложенных на органы местного самоуправления. Кроме того, ряд организационных сложностей не позволил своевременно получить анкеты у руководителей местных органов власти в ряде субъектов. Выборка муниципальных образований по федеральным округам воспроизводит структуру генеральной совокупности пропорционально численности муниципальных образований в округе.

Кроме того, эмпирическая база дополнена данными Федеральной службы государственной статистики (оценка достаточности местных бюджетов), результатами исследований Всероссийского центра изучения общественного мнения (анализ мнений населения).

## Профессионально-демографические характеристики муниципальных служащих

Ограничение штатной численности сотрудников муниципалитетов относится к одной из наиболее значимых проблем местного самоуправления. В опросе 2013 г. почти 2/3 опрошенных экспертов в той или иной мере отмечали недостаточность штатных сотрудников (43,7 % — достаточно, но не в полной мере, 21 % — недостаточно). При этом 42,5 % руководителей местных органов власти не в полной мере удовлетворены уровнем образования муниципальных служащих. В опросе 2016 г. оценки не претерпели значительных изменений, что свидетельствует об актуальности данной проблемы.

Менее 15 % действующих муниципальных служащих получили образование по направлению «государственное и муниципальное управление». В основном должности в аппарате органов местного самоуправления замещают специалисты гуманитарных, социальных и смежных направлений: экономисты (треть от общего числа), юристы, педагоги, социологи, аграрии.

Оценки экспертов подтверждаются результатами прокурорских проверок в органах местного самоуправления. Несмотря на неоднозначную трактовку действий прокураторы, тем не менее общая статистика свидетельствует о недостаточном уровне правовой подготовки муниципальных служащих. В среднем на один орган местного самоуправления в 2011 г. было принесено 15,7 прокурорских протестов на противоречащий федеральному или региональному закону, либо нарушающий права человека и гражданина правовой акт органа местного самоуправления [Доклад..., 2011].

По результатам проведенного исследования выявлено, что вопросы кадрового обеспечения местного самоуправления в сельских поселениях стоят наиболее остро. Данное положение находит отражение в следующих аспектах:

- в сельских поселениях муниципальные служащие демонстрируют более низкий уровень знаний (60,4 % руководителей не удовлетворены уровнем образования сотрудников, что выше средних значений на 18,1 п. п.);
- работа по формированию кадрового резерва осуществляется менее активно, чем в остальных типах муниципальных образований (60,8 % руководителей сельских поселений отметили отсутствие кадрового резерва, что выше средних значений на 22 п. п.);
- незначительное количество претендентов, составляющих кадровый резерв, обуславливает дефицит резервистов, привлекаемых в дальнейшем к работе в органах местного самоуправления (только 8 % руководителей сельских поселений отметили, что участники кадрового резерва переходят на реальные должности, для сравнения: в городских округах данный вариант ответа выбрали 56,9 % опрошенных);
- низкий уровень доходности бюджетов сельских поселений не позволяет обеспечить ни достаточной численности штатных сотрудников, ни достойного уровня оплаты труда (по данным показателям доля руководителей сельских поселений, выбравших вариант ответа «недостаточно», значительно выше, чем в среднем по выборке). Как следствие, только 19,8 % экспертов, представляющих сельские муниципальные образования, считают, что в их администрации обеспечена высокая стабильность кадрового состава.

Результаты исследования кадрового обеспечения местного самоуправления обращают внимание на оценку профессиональных навыков муниципальных служащих. В частности, оценка «владеют свободно» была проставлена в следующих областях: оперирование трудовым законодательством (88,1%); составление нормативно-распорядительной документации (66,2%); навыки представления делового и протокольного этикета (25,8%); делопроизводство (61,3%); оперирование гражданским законодательством (27,3%); навыки использования положений теории муниципальной службы (23%); бухгалтерский учет (12,7%); навыки использования положений теории менеджмента (6,9%) и пр.

Руководители местных органов власти отмечали недостаточность правовой и экономической подготовки муниципальных служащих. Были определены направления, в рамках которых, по мнению экспертов, не в полной мере сформированы компетенции сотрудников: финансово-экономические основы деятельности местного самоуправления, разработка муниципальных целевых программ, организация и проведение торгов на размещение заказов для государственных и муниципальных нужд.

Таким образом, наблюдается определенное противоречие между теми требованиями к выборным и должностным лицам местного самоуправления, которые предъявляет к ним сложившаяся социально-экономическая ситуация, обусловленная необходимостью поиска новых форм хозяйствования, доминированием экономической рациональности в современной управленческой деятельности, и реальными профессиональными навыками, знанием, уровнем подготовки работников, задействованных в системе муниципального управления [Фролова, 2014].

### **Этические нормы и ценности муниципальных служащих**

Актуальность формирования этических норм детерминирована высокой интенсивностью контактов муниципального служащего с внешней средой (населением, общественными организациями, учреждениями, предпринимателями и др.).

Только 30,2% экспертов считают, что муниципальные служащие обладают такими качествами, как терпимость, скромность и приветливость — 22,9% и 27,1%, соответственно. Отмечая высокий уровень стресса на муниципальной службе (в первую очередь данный фактор выделяли руководители муниципальных районов и городских округов), только менее половины опрошенных экспертов считают, что работникам муниципалитетов свойственна стрессоустойчивость.

По результатам исследования, для эффективного выполнения профессиональных задач муниципальный служащий должен обладать следующими личностными качествами: интеллектуальная и эмоциональная зрелость (15,3%), способность понимать потребности людей и работать с ними (15,6%), нацеленность на достижение запланированных трудовых результатов (33,7%). Кроме того, почти треть экспертов полагают, что поведенческая гибкость и способность к обучению также должны быть присущи муниципальному служащему. В результате исследования выявлено доминирование предпочтений руководителей органов власти касательно профессиональных компетенций сотрудников над этическими требованиями муниципальной службы. Руководители местных органов власти в РФ не рассматривают данные позиции в качестве приоритетных положений кадрового обеспече-

ния. Отсутствие опоры на этические нормы и ценности видится значительной дисфункцией формирования кадровых ресурсов местного самоуправления. Данные выводы находят косвенное подтверждение в результатах других исследованиях, акцентирующих внимание на профессиональных деформациях муниципальных служащих [Васильев, 2012; Тугушева, 2013]. Признавая наличие у своих подчиненных некоторой индифферентности и догматизма при решении своих профессиональных задач, руководители местных органов власти не склонны связывать данные явления с отсутствием кадровых технологий формирования ценностных установок муниципальных служащих.

Снижение требований к этической составляющей работы муниципальных служащих приводит к распространению коррупционных практик. Согласно результатам опроса ВЦИОМ (опрос проведен 15.03.2015), в глазах населения именно власть на местах наиболее подвержена коррупции. Даже стереотипные представления о коррумпированности работников ГАИ не столь актуализированы в сознании населения (см. табл. 1).

**Таблица 1. Распределение ответов на вопрос: «Какие сферы и институты в современной России, по вашему мнению, в наибольшей степени поражены коррупцией?» (закрытый вопрос, не более трех ответов)**

Вариант ответа	%
Власть на местах	34
ГИБДД/ГАИ	25
Все общество в целом	23
Полиция (не включая ГИБДД /ГАИ)	22
Судебная система	18
Федеральная власть, правительство	17
Сфера медицины	14
Крупный бизнес	13
Сфера ЖКХ	12
Сфера образования	9
Военкоматы	6
Затрудняюсь ответить	5
Шоу-бизнес, индустрия развлечений	4
Сфера торговли	4
Армия	4
Политические партии	3
Парламент (Государственная дума, Совет Федерации)	3
Средства массовой информации	2

Источник: База данных ВЦИОМ. Опрос 15.03.2015. [Электронный ресурс]. URL: [http://wciom.ru/zh/print\\_q.php?s\\_id=1016&q\\_id=69973&date=15.03.2015](http://wciom.ru/zh/print_q.php?s_id=1016&q_id=69973&date=15.03.2015) (дата посещения: 20.07.2018).

Низкий уровень доверия населения к местным органам власти, информационная закрытость системы муниципального управления, коррупционные практики — все это детерминирует высокую степень отчуждения жителей от местного



самоуправления [Фролова, 2016]. Опросы населения иллюстрируют, что муниципальным служащим свойственны низкий уровень эмпатии в работе с гражданами и ориентация на собственные интересы [Поликанов, 2010], отсутствие персональной ответственности, страх перед нововведениями или возможной конкуренцией [Фомин, Байдалова, 2012]

### **Факторы, ограничивающие эффективность формирования кадрового обеспечения муниципальной службы**

В ходе исследования были определены лимитирующие факторы кадрового обеспечения местных органов власти. К ним следует отнести высокий уровень напряженности деятельности, детерминированный значительным количеством контрольно-надзорных мероприятий, проводимых государственными органами власти, завышенный объем рабочей нагрузки, конфликтные риски во взаимодействиях с региональными и федеральными органами власти, недостаточность местных бюджетов, ограничения автономии местного самоуправления.

Финансовая необеспеченность местных бюджетов является одним из ключевых факторов, снижающих эффективность муниципальной кадровой политики. По данным Федеральной службы государственной статистики, для подавляющего большинства муниципальных образований РФ характерен дефицит местного бюджета<sup>1</sup>. Изъятие подавляющей части налоговых поступлений в вышестоящие бюджеты, а затем их возврат в виде межбюджетных трансфертов поддерживают высокий уровень централизации власти, зависимость местного самоуправления от региональных и федеральных властей [Frolova et al., 2017].

Результаты опроса руководителей местных органов власти выявили значительные ограничения автономии местного самоуправления, высокий уровень отвлечения кадровых, организационных ресурсов от действительно значимых проблем муниципального образования на обеспечение взаимодействия с государственными органами власти при проведении контрольно-надзорных мероприятий. Подавляющее большинство экспертов отметили недопустимо завышенное количество проверок и контрольных мероприятий, проводимых органами государственной власти. Наиболее остро данная проблема обозначена руководителями городских округов и муниципальных районов.

Общее количество контролирующих органов, осуществляющих контрольно-надзорные мероприятия по отношению к органам местного самоуправления, превышает два десятка. При этом запросы статистического характера различных контролирующих органов зачастую по содержанию дублируют друг друга, различаясь лишь формой отчетности, что было отмечено многими экспертами в ходе опроса.

Высокий уровень влияния региональных элит на деятельность местных органов власти в вопросах контроля и привлечения межбюджетных трансфертов власти усиливает деструктивные процессы кадрового обеспечения муниципалитетов. В современных условиях централизации власти формируется патерналистская модель местного самоуправления, стимулируя развитие таких качеств муниципальных служащих, как безынициативность, конформизм, ориентация на фор-

<sup>1</sup> Российский статистический ежегодник — 2015 г. [Электронный ресурс] // Федеральная служба государственной статистики. URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/bd\\_munst/munst.htm](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm) (дата обращения 1.02.2017).

мальный результат и оценки вышестоящих органов власти, а не местных жителей, в интересах которых должна осуществляться управленческая деятельность.

Ряд факторов, ограничивающих эффективность формирования кадрового обеспечения муниципальной службы, обусловлен недостаточной результативностью программ подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих, дисфункциями кадровой политики.

По результатам опроса руководителей местных органов власти выявлены следующие проблемы:

- ограниченные возможности муниципальных образований в сфере совершенствования профессионального уровня управленческих кадров, определяемые низкой финансовой обеспеченностью местных бюджетов;
- унифицированный подход к программам обучения, недостаточность учета территориальной специфики и местных проблем;
- излишняя теоретическая направленность, низкий уровень ориентированности на рассмотрение значимых вопросов (с точки зрения социально-экономического развития территорий муниципальных образований);
- «моральное» устаревание программ обучения, как в содержании тем, так и в методиках преподавания.

Все это усугубляется ужесточением требований, которые предъявляются государством к муниципальной службе в целом, и к муниципальным служащим, в частности: их подготовке, профессионализму и социальной ответственности.

Стоит также отметить ограничения в процессе подбора кадров, обусловленные низкой заинтересованностью граждан в поступлении на муниципальную службу. Здесь особое внимание экспертов акцентировано на проблемах в системе мотивации служащих, недостаточности перспектив карьерного роста, низком престиже данного вида профессиональной деятельности в глазах общественности. Отметим, что проблемы мотивации и материального стимулирования острее всего стоят перед сельскими поселениями, руководители которых в наибольшей степени обеспокоены финансовой недостаточностью местных бюджетов.

Отсутствие существенных изменений нормативно-правового поля при сохранении дефицита финансового обеспечения местного самоуправления позволяет предположить возможность распространения авторских выводов, сделанных на основе опросов 2013 и 2016 гг. на ближайшую перспективу. Вместе с тем верификация полученных данных и необходимость отслеживания колебаний прогнозных оценок развития кадрового обеспечения местного самоуправления требуют проведения дополнительных социологических опросов. Перспективным направлением исследования может стать изучение общественного мнения по вопросам этических норм и ценностей муниципальных служащих, оценки их профессиональных компетенций, информационной открытости местных органов власти.

В ходе проведенного исследования руководителям органов местного самоуправления было предложено определить основные направления развития кадрового обеспечения муниципальной службы.

**1. Совершенствование системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации.** Подавляющее большинство опрошенных экспертов признают необходимость обучения, переподготовки, повышения квалификации муници-

пальных служащих. Руководителям органов управления было предложено обозначить вопросы, по которым в наибольшей степени есть потребность в обновлении знаний. Среди актуальных направлений были названы следующие: разработка муниципальных целевых программ (60,1%), использование информационных технологий и электронного документооборота (48,1%), новые формы и методы управления муниципальной собственностью (46,9%), методы повышения инвестиционной привлекательности муниципальных образований (45,4%). Кроме того, отмечались такие направления, как инновации в управлении (36,3%), эффективное использование бюджетных средств (35,2%), организация труда муниципального служащего (30,9%), оценка эффективности деятельности органов МСУ (24,1%), развитие туристического потенциала муниципального образования (19,9%).

Согласно положениям действующего законодательства в области реализации муниципальной кадровой политики, проведение профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных кадров отнесено законодателем к полномочиям муниципальных органов власти. Однако данное положение ни в коем случае не ограничивает возможности региональных властей по обеспечению данного направления. К примеру, в некоторых субъектах РФ (Республика Дагестан, Белгородская и Оренбургская области, Удмуртская Республика и др.) получила распространение практика размещения госзаказа на повышение квалификации или профессиональную переподготовку служащих муниципальных органов власти. На текущий момент в целях обеспечения указанных полномочий государственные органы субъектов РФ реализуют более 40 региональных программ. Обратим внимание, что в бюджетах ряда субъектов Российской Федерации вовсе не предусмотрено выделение каких-либо средств на подготовку или повышение квалификационного уровня муниципальных кадров (Сахалинская и Амурская области, Республика Ингушетия, Чеченская и Кабардино-Балкарская республики). В данных субъектах РФ расходы на повышение квалификации муниципальных служащих отнесены на счет бюджетов самих муниципальных образований<sup>2</sup>.

По оценкам опрошенных экспертов, государственные органы власти в большей степени ориентированы на использование «малозатратных» механизмов подготовки кадров для муниципальной службы. Особое предпочтение в данном случае отдается проведению семинаров и «круглых столов», в рамках которых муниципальным служащим разъясняются положения действующего законодательства, вырабатываются единые подходы к обеспечению социально-экономических задач развития территорий.

К основным направлениям повышения эффективности программ обучения эксперты отнесли следующие:

- рассмотрение лучших практик муниципального управления;
- организация взаимодействия между муниципальными образованиями, органами местного самоуправления с целью обмена опытом, расширение практик межмуниципального сотрудничества;

<sup>2</sup> В. Матвиенко: Необходима особая система подготовки муниципальных кадров [Электронный ресурс] // Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 18.04.2013. URL: [http://council.gov.ru/events/main\\_themes/31002/](http://council.gov.ru/events/main_themes/31002/) (дата обращения: 10.08.2018).

- конкретизация программ с учетом реалий деятельности конкретного муниципального образования, его социально-экономических проблем;
- индивидуальный подход, повышение уровня вариативности программ обучения, учет образовательных запросов обучающихся в той или иной сфере;
- преодоление узкой теоретической направленности программ обучения.

Разнообразие муниципальных образований, специфика проблем территориального развития исключают унифицированный подход к организации обучения управленческих кадров. В современных социально-экономических условиях наиболее востребованы не универсальные теории государственного и муниципального управления, а практико-ориентированное обучение, основанное на глубоком знании и исследовании специфических проблем конкретного муниципального образования.

**2. Формирование этических норм современных муниципальных служащих.** Наиболее значимым вектором социокультурных институциональных изменений муниципальной службы должно стать преодоление коррупции, причины которой кроются не только в экономических и правовых проблемах, но и в профессиональной деформации работников органов управления. По результатам проведенного исследования было установлено, что в процессе модернизации основ муниципальной службы особое внимание следует уделить вопросам формирования корпоративной культуры муниципальной службы, ее закрепления в качестве соответствующих неформальных требований: корпоративных кодексов, этических норм и пр. Сегодня часть этических норм служебного поведения работников муниципальных органов власти закреплена в законодательном порядке, однако видится целесообразным, наряду с осуществлением законодательного регулирования, повсеместно разработать и закрепить на практике этический кодекс муниципальных служащих. Мы полагаем, что значительная часть положений Указа Президента РФ «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» может быть использована и в практике муниципальной службы. На текущий момент такая практика формирования этических норм современных муниципальных служащих среди руководителей органов власти не получила широкого признания.

Исключение коррупции, высокий уровень ответственности и приоритеты общественных интересов в деятельности властных субъектов — приоритетные детерминанты модернизации муниципальной кадровой политики.

**3. Повышение престижа муниципальной службы.** Низкий престиж муниципальной службы, отмеченный в ходе опроса экспертов, делает данное направление особенно актуальным. Руководители органов власти отмечают, что из-за отсутствия преференций и высокой социальной ответственности за результаты решения профессиональных задач единственным мотиватором поступления на муниципальную службу может быть активная гражданская позиция, стремление внести посильный вклад в социально-экономическое развитие своего муниципального образования. Исключение из данного контекста целенаправленной работы по формированию положительного имиджа органов власти и престижности муниципальной службы в целом в сочетании с высоким уровнем стресса и требований к результатам профессиональной деятельности работников, приво-

дит к возникновению профессиональных деформаций и понижению ценностных установок.

В целях повышения престижа муниципальной службы, по мнению экспертов, возможно принятие мер, комплексное отражение которых должно быть осуществлено в соответствующей программе. Программирование процессов повышения престижа муниципальной службы должно отражать в себя ряд направлений, центральное из которых отводится повышению гражданской активности на местах. Решение данного вопроса возможно путем проведения разъяснительных мероприятий, освещающих специфику данного вида службы, полномочий, ответственности, круг вопросов, решаемых муниципальными служащими и пр. Меры коммуникативной направленности должны охватывать различные виды СМИ, реализовываться в форме социальной рекламы и встреч с населением муниципального образования.

### **Заключение**

Успешное решение задач социально-экономического развития территорий муниципальных образований во многом зависит от качества кадрового обеспечения местного самоуправления. Вместе с тем на текущий момент наличествует ряд проблем в данной сфере. Сегодня почти половина руководителей местных органов власти не в полной мере удовлетворена уровнем образования муниципальных служащих. Профильная подготовка сотрудников местных администраций (правовая, экономическая и т. д.) в большинстве случаев не соответствует потребностям муниципальной службы. Сложившееся положение усугубляется проблемами низкой проработанности программ подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих: излишней опорой на теорию при отсутствии практико-ориентированных компонентов программ обучения, отсутствием дифференцированного подхода к территориальному многообразию муниципальных образований.

Особо остро проблема кадрового обеспечения стоит в сельских поселениях, где, согласно результатам экспертного опроса, недостаточно штатных сотрудников, более низкий уровень оплаты труда, не проводится целенаправленная работа по формированию кадрового резерва муниципальной службы.

Проблема дефицита профессиональных кадров в органах местного самоуправления обостряется неудовлетворительными профессионально-личностными характеристиками муниципальных служащих. Результаты проведенного исследования выявили определенные девиации профессиональной роли муниципальных служащих, эксплицированные в виде таких профессиональных деформаций, как индифферентность, догматизм, низкий уровень эмпатии в работе с населением.

Следует отметить, что девиации профессиональной роли муниципального служащего определены рядом факторов. К их числу следует отнести ограничения автономии местного самоуправления, финансовую недостаточность местных бюджетов, высокий уровень напряженности деятельности, детерминированный значительным количеством контрольно-надзорных мероприятий, проводимых государственными органами власти, завышенный объем рабочей нагрузки, риски конфликтов с вышестоящими органами власти. По результатам опроса особое

влияние на профессиональный рост муниципальных служащих оказывают низкая эффективность программ их подготовки, переподготовки и повышения квалификации, низкая мотивационная составляющая служебной деятельности на местах.

### Список литературы (References)

Адамович А. С. Реформирование системы государственной службы российской федерации // Государственная служба. 2014. № 1 (87). С. 80—83.

Adamovich A. S. (2014) Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. *Public Administration*. No. 1 (87). P. 80—83. (In Russ.)

Барабашев А. Г. Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 3. С. 163—194.

Barabashev A. G. (2016) Crisis of State Governance and its Influence on Basic Administrative Paradigms of State and Bureaucracy. *Public Administration Issues*. No. 3. P. 163—194. (In Russ.)

Боков М. Б. Кадры местного самоуправления: настоящее и будущее // Мониторинг общественного мнения : Экономические и социальные перемены. 2009. № 3 (91). С. 50—72.

Vokov M. B. (2009) Personnel of the Local Self-Governing Bodies: the Presence and the Future. *Monitoring of Public Opinion: Economic and Social Changes*. No. 3 (91). P. 50—72. (In Russ.)

Васильев В. И. Борьба с коррупцией и местное самоуправление // Журнал российского права. 2012. № 4. С. 5—17.

Vasiliev V. I. (2012) Counteraction against Corruption and Local Self-government. *Journal of Russian Law*. No. 4. P. 5—17. (In Russ.)

Доклад о развитии местного самоуправления в Российской Федерации и задачах ВСМС // Всероссийский Совет местного самоуправления. 2011. [Электронный ресурс] URL: <http://www.vsmsinfo.ru/?catid=0&id=2710> (дата обращения: 10.08.2018).

Outlook for Development of Local Self-government in the Russian Federation and ARCLSG-tasks. (2011) *All-Russian Council of Local Self-Government*. (In Russ.) URL: <http://www.vsmsinfo.ru/?catid=0&id=2710> (accessed: 10.08.2018).

Камолов С. Г., Коржов И. А. Проблемы повышения квалификации государственных и муниципальных служащих // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2012. № 3. С. 185—189.

Kamolov S. G., Korzhov I. A. (2012) Issues of Professional Upgrading Among State and Municipal Employees. *Pravo. Zhurnal Vyshey shkoly ekonomiki*. No. 3. P. 185—189. (In Russ.)

Кучеров Д. Г., Пикулёва О. А. Брендинг государственной гражданской службы в России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 4. С. 65—78.

*Kucherov D. G., Pikuleva O. A.* (2015) The Public Civil Service Branding in Russia. *Public Administration Issues*. No. 4. P. 65—78. (In Russ.)

*Марченко И. П., Марченко А. И.* Проблемы модернизации профессиональной подготовки кадров для системы социального управления // Ученые записки Российского государственного социального университета. 2010. № 6 (82). С. 54—59.

*Marchenko I. P., Marchenko A. I.* (2010) Ideology of Modernization of the Training of Professional Staff for the Social Administration System. *Scientific notes of the Russian state social University*. No. 6 (82). P. 54—59. (In Russ.)

*Магомедов К. О.* Проблемы функционирования и развития местного самоуправления в России // Мониторинг общественного мнения : Экономические и социальные перемены. 2015. № 4. С. 96—103. <https://doi.org/10.14515/monitoring.2015.4.05>.

*Magomedov K. O.* (2015) Problems of functioning and development of local self-government in Russia. *Monitoring of Public Opinion: Economic and Social Changes*. No. 4. P. 96—103. <https://doi.org/10.14515/monitoring.2015.4.05>. (In Russ.)

*Петухов Р. В.* Локальные сообщества и гражданский активизм // Мониторинг общественного мнения : Экономические и социальные перемены. 2014. № 4. С. 60—71. <https://doi.org/10.14515/monitoring.2014.4.05>.

*Petukhov R. V.* (2014) Local Communities and Civic Activism. *Monitoring of Public Opinion: Economic and Social Changes*. No. 4. P. 60—71. <https://doi.org/10.14515/monitoring.2014.4.05>. (In Russ.)

*Поликанов Д. В.* «Кадровый голод» на государственной и муниципальной службе // Мониторинг общественного мнения : Экономические и социальные перемены. 2010. № 5 (99). С. 66—85.

*Polikanov D. V.* (2010) Staff Shortage: State and Municipal Service. *Monitoring of Public Opinion: Economic and Social Changes*. No. 5 (99). P. 66—85. (In Russ.)

*Тугушева А. М.* Социокультурные основания социально-профессиональных ориентаций муниципальных служащих // Вестник экономики, права и социологии. 2013. № 1. С. 234—236.

*Tugusheva A. M.* (2013) Social and Cultural Grounds for Social and Professional Orientations of Municipal Officer. *The Review of Economy, the Law and Sociology*. No. 1. P. 234—236. (In Russ.)

*Турчинов А. И.* Государственное управление и государственная служба: проблемы теории и практики // Государственная служба. 2012. № 2. С. 69—72.

*Turchinov A. I.* (2012) Public Administration and Public Service: Theory and Practice. *Public Administration*. No. 2. P. 69—72. (In Russ.)

*Фомин О. Н., Байдалова О. В.* Социологический портрет муниципального служащего // Власть. 2012. № 6. С. 135—139.

*Fomin O. N., Bajdalova O. V.* (2012) The Sociological Portrait of Municipal Employee. *Power*. No. 6. P. 135—139. (In Russ.)

Фролова Е. В. Социальная инфраструктура современных российских муниципальных образований: состояние и ресурсы модернизации // Социологические исследования. 2014. № 12 (368). С. 51—58.

Frolova E. V. (2014) Social infrastructure of contemporary Russian municipal bodies: issues and prospects for modernization. *Sociological Studies*. No. 12. P. 51—58. (In Russ.)

Фролова Е. В. Взаимодействие населения и местной власти: проблемы и новые возможности // Социологические исследования. 2016. № 4. С. 59—64.

Frolova E. V. (2016) Interaction of the population and local government: Problems and new opportunities. *Sociological Studies*. No. 4. P. 59—64. (In Russ.)

Battaglio R. P., French E. P. (2016) Public Service Motivation, Public Management Reform, and Organizational Socialization. *Public Personnel Management*. Vol. 45. No. 2. P. 123—147. <https://doi.org/10.1177/0091026016644623>.

Budiman A., Roanr A., Callan V. J. (2013) Rationalizing Ideologies, Social Identities and Corruption Among Civil Servants in Indonesia During the Suharto Era. *Journal of Business Ethics*. Vol. 116. No. 1. P. 139—149. <https://doi.org/10.1007/s10551-012-1451-y>.

Divay G., Micheau M. (2017) Recognizing citizens in municipal management: an exploratory study based on a content analysis of municipal websites in the province of Quebec. *International Review of Administrative Sciences*. Vol 83. No. 4. P. 773—788. <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0020852315608251>.

Ellickson M. C., Logsdon K. (2002) Determinants of Job Satisfaction of Municipal Government Employees. *Public Personnel Management*. Vol. 31. No. 3. P. 343—358. <https://doi.org/10.1177/009102600203100307>.

Frolova E. V., Ryabova T. M., Rogach O. V. (2017) Bureaucrat image in Russia. *Journal of Advanced Research in Law and Economics*. Vol. 8. No. 1. P. 52—58.

Li P., Tang L., Jaggi B. J. (2016) Social Capital and the Municipal Bond Market. *Journal of Business Ethics*. <https://doi.org/10.1007/s10551-016-3355-8>.

Montpetit É. (2011) Between Detachment and Responsiveness: Civil Servants in Europe and North America. *West European Politics*. Vol. 34. No. 6. P. 1250—1271. <https://doi.org/10.1080/01402382.2011.616663>.

Prysmakova P., Tantardini M., Potkański T. (2017) The Role of Financial Performance in Motivating Polish Municipal Employees. *Review of Public Personnel Administration*. <https://doi.org/10.1177/0734371X16685600>.

Roberts G. E. (2003) Municipal Government Part-Time Employee Benefits Practices. *Public Personnel Management*. Vol. 32. No. 3. P. 435—454. <https://doi.org/10.1177/009102600303200309>.

Secret M., Swanberg J. (2016) Work-Family Experiences and the Insights of Municipal Government Employees: A Case Study. *Public Personnel Management*. Vol. 37. P. 199—221. <https://doi.org/10.1177/009102600803700205>.



Varhama L.M., Björkqvist K. (2004) Conflicts, Workplace Bullying and Burnout Problems among Municipal Employees. *Psychological Reports*. Vol. 94. No. 3. P. 1116—1124. <https://doi.org/10.2466/pr0.94.3c.1116-1124>.

Yang L., Van der Wal Z. (2014) Rule of Morality vs. Rule of Law? An Exploratory Study of Civil Servant Values in China and the Netherlands. *Public Integrity*. Vol. 16. No. 2. P. 187—206. <https://doi.org/10.2753/PIN1099-9922160204>.