

DOI 10.22394/1818-4049-2017-81-4-97-103

УДК 331.108:35.08

**А. И. Медведев****Н. М. Медведева**

## Проектные механизмы формирования системы кадрового обеспечения муниципальной службы

*В статье рассматривается и концептуально обосновывается внедрение проектных методов в процесс кадрового обеспечения муниципальной службы, формирования кадрового резерва и развития качества управленческих кадров в государственном и муниципальном секторах. Особое внимание акцентировано на привлечении молодых специалистов на муниципальную службу, проанализированы некоторые проектные механизмы, направленные на повышение качества муниципальных кадров; проанализирована законодательная база, регулирующая формирование кадрового резерва муниципальной и государственной служб; обосновано, что проектирование и применение механизмов ротации позволит активизировать «горизонтальное» и «вертикальное» перемещение резервистов по уровням муниципального управления; дана оценка созданию единой базы кадрового резерва муниципальной службы, которая позволит сэкономить не только финансовые, но и человеческие ресурсы при проведении конкурсных процедур.*

**Ключевые слова:** муниципальная служба, кадровый резерв, проектное управление, кадровое обеспечение муниципального управления, человеческие ресурсы, проектные методы, управление муниципальной службой.

Решение стратегических задач развития территории, таких как модернизация и перевод ее экономики на инновационный вектор, повышение уровня и качества жизни населения, предполагает необходимость поиска эффективных моделей управления и его кадрового обеспечения, способного адекватно решать задачи современного хозяйствования и управления.

Решению указанных проблем способствует внедрение в деятельность органов власти проектного подхода к управлению. В течение последних лет по инициативе Президента и Министерства экономического развития РФ сделаны первые шаги по внедрению принципов проектного управления в деятельность органов госу-

дарственной исполнительной власти.

Одним из первых документов в этой сфере стало Распоряжение Министерства экономического развития России № 26Р-АУ от 14 апреля 2014 г., которым утверждены Методические рекомендации по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти.

Следующим этапом развития проектной деятельности в органах власти стало утверждение Правительством РФ Постановления от 15 октября 2016 г. № 1050 и Распоряжения от 15 октября 2016 г. № 2165-р. В соответствии с ними устанавливается порядок организации проектной деятельности, который определяет организационную структуру системы управления проектной деятельностью, этапы

---

**Медведев Александр Иванович** – канд. экон. наук, доцент, зав. кафедрой менеджмента и предпринимательского права, Дальневосточный институт управления – филиал РАНХиГС (г. Хабаровск). *E-mail:* : medvedev@dviu.ranepa.ru

**Медведева Наталья Михайловна** – канд. юрид. наук, доцент, зав. кафедрой гражданского права, Дальневосточный институт управления – филиал РАНХиГС (г. Хабаровск). *E-mail:* mne09@bk.ru

иницирования, подготовки, реализации, мониторинга и завершения приоритетных проектов (программ).

Все вышеперечисленные документы учитывают наиболее успешную мировую и отечественную практику проектного управления и объединяют лучшее от существующих стандартов проектного управления. В то же время управление проектами в государственных и муниципальных органах власти в целом не может регулироваться исключительно данными документами в связи с тем, что деятельность государственных и муниципальных служащих регламентируется действующим законодательством Российской Федерации. То же самое можно сказать и о межведомственном взаимодействии в области муниципального управления, при этом внедрение современных систем управления бесперспективно без обеспечения их квалифицированными кадрами. Этот вопрос особенно остро встает, когда речь идет о системе муниципального управления.

Федеральный закон от 06 октября 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федеральный закон от 02 марта 2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» послужили основой развития органов местного самоуправления и предоставили новые возможности для обеспечения муниципальных образований высококвалифицированными профессиональными кадрами.

Анализ данных официальной статистики показал, что в 2016 г. на должностях муниципальной службы было занято 327500 человек (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 2016 г. в Российской Федерации насчитывалось 22777, в том числе 1815 – муниципальные районы, 520 – городские округа и 20185 – сельские и городские поселения.

Анализ формирования местного са-

моуправления в Российской Федерации позволяет сделать вывод о том, что за период с 2010 по 2016 гг. сохраняется тенденция снижения численного состава муниципальной службы. Данная тенденция свидетельствует о сокращении численности муниципальных служащих за указанный период на 10,9%.

Анализ социально-демографических характеристик кадров муниципальной службы Российской Федерации показывает, что 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, занимающих муниципальные должности и должности муниципальной службы.

Во-первых, уменьшилось число работников до 30 лет. За последние пять лет сократилось количество молодежи на 11,9%.

Во-вторых, уменьшилось число муниципальных служащих в возрастной категории 40 – 49 лет, уменьшение за последние пять лет составило 16,7%.

В-третьих, значительно увеличилась доля возрастной группы лиц 60 лет и старше – с 10254 человека до 14494 человек, что составляет рост на 29,2%.

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

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

– Происходит постепенное снижение численности кадрового корпуса муниципальных служащих (количество уменьшилось на 10,9%).

– 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%.

– 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, отсутствие у «возрастного» состава чиновников прочной и перспективной молодой смены.

– 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, информационных и проектных технологий управления.

– Увеличивается количество муниципальных служащих, повышающих свой уровень профессионализма и компетентности в системе дополнительного профессионального образования.

Реформирование муниципальной службы России и формирование эффективной модели государственного управления невозможны без грамотного обновления кадров, без наполнения органов местного самоуправления лицами, способными на деле обеспечить успешное проведение экономических реформ, строительство социально защищенного демократического государства.

Традиционно в органах власти пересекались две модели работы и управления:

– процессная, подчиненная текущей деятельности государственных служащих;

– проектная, возникающая при появлении новых сложных задач и организации крупных мероприятий, на решение которых отводится ограниченное количество времени и финансовых ресурсов.

Если текущая процессная деятельность укладывается в существующую организационную структуру, регламентирована нормативными актами и поддерживается информационными системами, то проектный подход формализован и к тому же автоматизирован гораздо слабее.

Предполагается, что на муниципальную службу должны приходиться в определенной степени подготовленные люди, по своему потенциалу способные сформировать профессионально-культурное ядро системы муниципального управления и выступить в роли кадровой опоры высшего политического руководства страны в реализации концепции долгосрочного развития России.

В то же время, как показывает практика, проблема формирования качественного, высокопрофессионального корпуса муниципальных служащих является одной из сложнейших проблем любой государственной системы. Здесь поднимаются такие неоднозначные вопросы, как совершенствование системы отбора кадров на муниципальную службу, разработка научных критериев их оценки, научный подход к анализу потребностей в управленческом персонале, формирование эффективных технологий расстановки и продвижения кадров, повышение обоснованности кадровых решений и расширение их гласности.

Процесс кадрового обеспечения муниципальной службы сталкивается с рядом проблем:

– во-первых, не везде еще сложилась полная и необходимая практика по урегулированию правоотношений в данной сфере. Зачастую принимается типичный нормативный правовой акт, рамочный по своему характеру, содержащий большое количество отсылочных норм. Такой подход не позволяет обеспечить качественную работу с кадровым резервом муниципальной службы;

– во-вторых, отсутствует последовательная реализация принципов, установленных федеральным законодательством о муниципальной службе, по формирова-

нию и использованию кадровых резервов, что не позволяет активизировать «горизонтальную» и «вертикальную» ротацию резервистов, их перемещение по уровням государственного и муниципального управления, а также территориально;

– в-третьих, пока еще недостаточное внимание уделяется вопросам разработки и применения методик работы с кадровыми резервами (как правило, нормативный характер они не получают).

Внедрение проектных механизмов в процесс подготовки, ротации, формирования кадрового резерва, с нашей точки зрения, позволит решить проблему кадрового потенциала муниципальной службы.

Проект формирования резерва кадров – задача непростая и весьма кропотливая, требующая целенаправленности, времени и усилий как со стороны руководства отдельного властного органа, так и государства в целом. Он должен стать инструментом создания системы воспроизводства кадров и долгосрочного кадрового планирования на государственной и муниципальной службе.

Специфика кадровой политики в органах местного самоуправления детерминирована функциями и полномочиями данных органов, их организационной структурой, нормативными правовыми актами, целями органов власти, направленными на неуклонное повышение уровня жизни населения.

Достичь этой цели можно при эффективной реализации проектных кадровых технологий.

Отметим, что при внедрении проектных механизмов формирования резерва управленческих кадров на муниципальной службе вопросы создания и использования кадровых резервов имеют ключевое значение при формировании кадрового состава. Однако, несмотря на законодательную и объективную необходимость работы с кадровым резервом, на сегодняшний день в федеральном законодательстве отсутствуют единые подходы к регламентированию процесса формирования резерва кадров на муниципальном уровне. Поэтому данные процессы отданы на откуп региональному и местному законодательству.

Создание кадрового резерва необходимо для более качественного обеспечения

органа местного самоуправления подготовленными работниками, готовыми в случае необходимости вести не только свой участок работы, но и выполнять другие функции по смежным направлениям. Поэтому проектный подход формирования кадрового резерва является способом оперативного реагирования властного аппарата на потребности в формировании и функционировании органов муниципальной власти.

Помимо этого, необходимо разработать комплекс мер по формированию современного кадрового резерва муниципальной службы в целях обеспечения преемственности и передачи накопленного профессионального опыта муниципальных служащих молодым специалистам.

Следующая проблема формирования кадрового резерва муниципальной службы – старение кадрового состава. Поэтому при формировании кадрового резерва муниципальной службы необходимо обратить особое внимание на привлечение молодежи на муниципальную службу с опережающей ее подготовкой к управленческой деятельности, что сможет обеспечить не просто смену поколений в управленческом корпусе, но и решить в некоторой степени проблему формирования оптимального качественного состава профессионально подготовленных работников. Это особенно актуально для муниципальных образований, где наиболее остро ощущается дефицит кадров.

Таким образом, для решения указанных проблем необходимо на федеральном уровне создать орган по управлению муниципальной службой, устанавливающий порядок формирования кадрового резерва для замещения вакантных должностей, а также регламентирующий иные вопросы, связанные с развитием и использованием кадрового резерва на муниципальной службе. Также необходимо на федеральном уровне принять правовой акт о работе с кадровым резервом муниципальной службы.

Еще одной немаловажной проблемой является ротация кадрового резерва муниципальной службы, которая в настоящее время практически отсутствует. Как показывает практика, применение ротации относительно кадрового резерва муниципальной службы на сегодняшний

момент не осуществляется. Это связано с тем, что использование ротации в нашей стране осуществляется лишь для решения одной проблемы – коррупции.

Следовательно, можно выделить следующие причины, по которым использование ротации относительно кадрового резерва муниципальной службы не осуществляется:

- отсутствие единой системы ротации в кадровом резерве муниципальной службы;
- неопределенность в общих подходах, требованиях к ротации кадров при отсутствии правового и методического обеспечения;
- узконаправленность использования ротации.

Решение этих проблем заключается в создании нормативно-правовых актов, определяющих ротацию, описывающих ее механизм в условиях муниципальной службы. Создание специальных программ для обучения муниципальных служащих, состоящих в кадровом резерве, в условиях ротации должно быть одной из приоритетных задач, так как грамотная ротация может обеспечить не только появление высококвалифицированных кадров, но и обеспечить их разностороннее развитие в кадровом резерве.

Проектирование и применение механизмов ротации позволит активизировать «горизонтальное» и «вертикальное» перемещение резервистов по уровням муниципального управления, а создание единой базы кадрового резерва муниципальной службы позволит сэкономить не только финансовые, но и человеческие ресурсы при проведении конкурсных процедур.

Отсутствие единой информационной базы кадрового резерва муниципальной службы не дает полной картины положения дел во всем муниципальном образовании. Актуальность создания такой базы связано прежде всего с «разбросом» во многих муниципальных образованиях сельских поселений. Это влечет за собой следующие проблемы:

- отсутствие у потенциальных кандидатов информации о проведении конкурса на включение в кадровый резерв;

- отсутствие информации о кадровом резерве со стороны потенциальных работодателей;

- отсутствие доступа к образовательным программам дистанционного обучения;

- отсутствие централизации и единого подхода проведения конкурсных процедур.

Поэтому создание единой информационной базы кадрового резерва муниципальной службы должно стать обязательным механизмом в проектировании системы формирования кадрового резерва. Она позволит сэкономить не только финансовые, но и человеческие ресурсы при проведении конкурсных процедур.

Для муниципальной службы необходимо использовать проектные подходы и к выявлению наиболее одаренной, обладающей управленческим потенциалом молодежи, целью которого будет:

- популяризация и пропаганда знаний среди учащейся молодежи о местном самоуправлении;

- создание условий для творческого развития и участия молодежи в решении проблем муниципальных образований;

- оказание молодежи помощи в ее профориентационном определении по направлениям управленческой деятельности;

- создание условий для подготовки будущего кадрового резерва в сфере муниципального управления;

- содействие распространению и развитию стремления участия молодежи в жизни местного сообщества;

- мониторинг уровня знаний молодежи о местном самоуправлении, основных направлениях и сущности его реформирования, формах и способах реализации права граждан на участие в управлении территорией проживания.

Еще одним инструментом формирования кадрового резерва муниципальной службы является проект создания на региональном уровне «губернаторских групп» – кадрового резерва для муниципального управления. Цель создания таких групп – приумножение творческого и интеллектуального потенциала молодежи, привлечение ее к

управленческой и научной деятельности, сохранение и развитие молодежного резерва кадров.

Проектирование целенаправленной и эффективной политики приобщения молодежи к процессу реального муниципального управления, отбор и подготовка наиболее перспективных среди них к муниципальной службе способны изменить положение дел к лучшему.

Сегодня государству, инновационной экономике, государственной и муниципальной службам, системе управления и социальных услуг нужна и новая система формирования кадрового потенциала, которая позволит привлечь в органы государственного и муниципального управления, в бизнес, наиболее талантливых, творчески мыслящих и профессиональных людей.

Одним из подходов, способствующих решению данной проблемы, на наш взгляд, является внедрение проектного управления на всех этапах формирования системы обеспечения кадрами муниципальной службы.

В данном контексте особенно ярко просматривается потребность проработки концептуальных основ и проектных механизмов, системно построенных позиций и ведущих идей, раскрывающих научные подходы государства к решению кадровых проблем в системе муниципального управления.

Внедрение проектных механизмов позволит усовершенствовать систему формирования кадрового резерва муниципальной службы, поспособствует привлечению молодежи с опережающей подготовкой к управленческой деятельности, что обеспечит не просто смену поколений в управленческом корпусе, но и решит в некоторой степени проблему формирования оптимального качественного состава служащих муниципальных образований профессионально подготовленными работниками.

#### **Список литературы:**

1. О системе государственной службы Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон РФ от 27 мая 2003 г. № 58 – ФЗ: принят Гос. Думой 25 апр. 2003 г. : одобр. Советом Федерации 14 мая 2003 г. (ред. от 13.07.2015) // СПС «Консультант Плюс».
2. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://gks.ru>
3. Атаманчук Г. В. Государственное управление. Организационно-функциональные вопросы. М. : Экономика, 2012.
4. Алферов А. Научно-методическое обеспечение процесса профессиональной подготовки и повышения квалификации специалистов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по специальностям Государственное и муниципальное управление и Муниципальное право // Муниципальная власть. 2012. №2.
5. Вагина Л. В. Актуальные проблемы реформирования государственной службы РФ. М. : РАГС, 2016.
6. Барциц И. Н. Российская Федерация сегодня // Вестник. 2016. № 9. С. 2–6.
7. Гладышев А. Г., Иванов В. Н., Савченко Е. С. Академия наук социальных технологий и местного самоуправления. М. : Муниципальный мир, 2011.
8. Зотов В. Б. Система муниципального управления. СПб. : ПИТЕР, 2011.
9. Киреева Е. Ю. Муниципальная служба: проблемы теории и практики. М.: РАГС, 2013.
10. Магомедов К. Инновационный подход – это кадровый прорыв // Служба кадров и персонал. 2015. № 5. С. 13–21.
11. Паршин М. В., Кирсанов М. В. Современные кадровые технологии в системе государственной службы. Реформы государственного управления в России: взгляд изнутри // ГУ ВШЭ. 2013. № 9.

#### **Библиографическое описание статьи**

Медведев А. И., Медведева Н. М. Проектные механизмы формирования системы кадрового обеспечения муниципальной службы // Власть и управление на Востоке России. 2017. № 4 (81). С. 97–103. DOI 10.22394/1818-4049-2017-81-4-97-103

**A.I. Medvedev**  
**N.M. Medvedeva**

### **Project mechanisms of formation of the system of reserve pool of municipal service**

*The article considers and substantiates the conceptual implementation of project methods in the process of staffing of the municipal service, personnel reserve formation and development of the quality management personnel in state and municipal sector. Special attention is focused on attracting young professionals to municipal service, analyzed some of the design mechanisms aimed at improving the quality of municipal staff, analyzed the legal framework governing the formation of personnel reserve of municipal and public services, rightly, as the design and use of mechanisms of rotation will enhance the «horizontal» and «vertical» movement of reservists, the levels of municipal management, assessed the creation of a unified database of the personnel reserve of municipal service, that will save not only financial but human resources during the tender procedures.*

**Keywords:** *municipal service, personnel provision, project management, staffing of municipal management, human resources, project methods, management of municipal service.*

#### **References:**

1. O sisteme gosudarstvennoj sluzhby Rossijskoj Federacii [EHlektronnyj resurs] : feder. zakon RF ot 27 maya 2003 g. № 58 – FZ: prinyat Gos. Dumoj 25 apr. 2003 g. : odobr. Sovetom Federacii 14 maya 2003 g. (red. ot 13.07.2015) // SPS «Konsul'tant Plyus».
2. Oficial'nyj sajt Federal'noj sluzhby gosudarstvennoj statistiki Rossijskoj Federacii [EHlektronnyj resurs]. URL: <http://gks.ru>
3. Atamanchuk G. V. Gosudarstvennoe upravlenie. Organizacionno-funkcional'nye voprosy. M. : EHkonomika, 2012.
4. Alferov A. Nauchno-metodicheskoe obespechenie processa professional'noj podgotovki i povysheniya kvalifikacii specialistov organov gosudarstvennoj vlasti sub»ektov Rossijskoj Federacii i municipal'nyh obrazovanij po special'nostyam Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie i Municipal'noe pravo // Municipal'naya vlast'. 2012. №2.
5. Vagina L. V. Aktual'nye problemy reformirovaniya gosudarstvennoj sluzhby RF. M. : RAGS, 2016.
6. Barcic I. N. Rossijskaya Federaciya segodnya // Vestnik. 2016. № 9. S. 2–6.
7. Gladyshev A. G., Ivanov V. N., Savchenko E. S. Akademiya nauk social'nyh tekhnologij i mestnogo samoupravleniya. M. : Municipal'nyj mir, 2011.
8. Zotov V. B. Sistema municipal'nogo upravleniya. SPb. : PITER, 2011.
9. Kireeva E. YU. Municipal'naya sluzhba: problemy teorii i praktiki. M.: RAGS, 2013.
10. Magomedov K. Innovacionnyj podhod – ehto kadrovyy proryv // Sluzhba kadrov i personal. 2015. № 5. S. 13–21.
11. Parshin M. V., Kirsanov M. V. Sovremennye kadrovye tekhnologii v sisteme gosudarstvennoj sluzhby. Reformy gosudarstvennogo upravleniya v Rossii: vzglyad iznutri // GU VSHEH. 2013. № 9.

#### **Reference to the article**

Medvedev A. I., Medvedeva N. M. Project mechanisms of formation of the system of reserve pool of municipal service // Power and Administration in the East of Russia. 2017. No. 4 (81). PP. 97–103. DOI 10.22394/1818-4049-2017-81-4-97-103

**Medvedev Aleksandr Ivanovich** – Candidate of Economics, associate professor, head of the marketing and advertising chair, the Far-Eastern institute of management – branch of RANEPa (Khabarovsk). *E-mail: medvedev@dviu.ranepa.ru*

**Medvedeva Natal'ya Mikhaylovna** – Candidate of Jurisprudence, associate professor, head of the chair of civil law, the Far-Eastern institute of management – branch of RANEPa (Khabarovsk). *E-mail: mne09@bk.ru*