

А. Н. АДУКОВА, Р. В. ЗАХАРОВ, И. А. КОЛЕНЧЕНКО

КАДРОВАЯ БАЗА ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА СЕЛЕ: СОСТОЯНИЕ И ПУТИ РАЗВИТИЯ

***Ключевые слова:** кадровый потенциал, сельские территории, социально-экономическое развитие, обеспеченность квалифицированными кадрами, органы местного самоуправления.*

***Аннотация.** Обеспеченность органов местного самоуправления на сельских территориях России не отвечает современным требованиям. Это препятствует социально-экономическому развитию села, в том числе росту качества жизни сельских жителей. С учетом этого в статье даны предложения, направленные на укрепление кадрового потенциала органов местной власти.*

Реформы, осуществляемые в России, существенно активизи – ровали процесс урбанизации в стране, в результате чего произошел массовый отток из села квалифицированных кадров. Это оказало негативное влияние на состояние экономики и социальной сферы сельских территорий, которые занимают две трети площади страны, на них проживает 37,3 млн чел. или 26 % населения.

В целом вследствие нехватки кадров и ряда других причин в последние годы в российской деревне накопилось много проблем: экономика и социальная сфера приходят в упадок, растут безработица и социальная напряженность, ухудшается демографическая ситуация, оголение территорий приобретает угрожающие масштабы. Как отмечают отдельные авторы [1, с. 23], большинство из этих проблем носит застарелый характер, и их обострение продолжается. В частности, по данным Росстата, за период между Всероссийскими переписями населения 2002 и 2010 гг. численность сельского населения сократилась на 1,2 млн человек. В результате за указанный период количество сельских населенных пунктов, в которых население не проживает, увеличилось с 13,1 тыс. до 19,4 тыс., а их доля – соответственно с 8,4 % до 12,7 %.

В 2010 году в сельской местности на территории 11 субъектов Российской Федерации смертность превышала рождаемость более чем в 2 раза. Среди уезжающих из села наблюдается увеличение доли молодежи (в возрасте 14–29 лет) с 46 % в 2000 году до 58 % в 2010 году [9, с. 117].

В настоящее время руководство страны реализует меры, направленные на улучшение социально-экономической ситуации на селе. Так, приняты и выполняются Федеральная целевая программа «Социальное развитие села до 2013 года», Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы, Концепция устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года. Однако этого явно недостаточно для решения накопившихся проблем, тем более, что запланированные меры осуществляются не в полном объеме. К примеру, в Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 годы финансирование по направлению «Устойчивое развитие сельских территорий» было значительно уменьшено. По данным Национального доклада «О ходе и результатах реализации в 2012 году Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 годы», за весь период действия программы по указанному направлению было фактически выделено лишь 43,5 млрд руб. или 37,8 % от запланированных 112,4 млрд руб. [7, с. 76–79].

Как известно, в 2013 году принята Федеральная целевая программа «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года». Меры, содержащиеся в этом документе, направлены на создание предпосылок для устойчивого развития сельских территорий на основе повышения уровня комфортности условий жизнедеятельности; обеспечения доступности и улучшения жилищных условий сельского населения; повышения престижности сельскохозяйственного труда и формирования в обществе позитивного отношения к сельскому образу жизни; улучшения демографической ситуации; развития в сельской местности местного самоуправления и институтов гражданского общества [10, с. 21].

Примечательно, что в названной программе среди предпосылок развития сельских территорий наличие дееспособного местного самоуправления отражено последним пунктом, что не соответствует роли данной ветви власти. Результаты наших исследований свидетельствуют о том, что уровень развития местного самоуправления является

одним из базовых условий вывода российского села из социально-экономического кризиса [3, с. 45–51].

Опыт показывает, что органы местного самоуправления должны решать широкий круг вопросов, который с каждым годом возрастает. За последние 10 лет, прошедшие с момента принятия Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», объём их полномочий увеличился почти в два раза. Так, в 2003 году за поселениями было закреплено 22 вопроса местного значения, а за муниципальными районами – 20, а сейчас их количество составляет соответственно 38 и 33 единицы.

Таким образом, социально-экономическое развитие сельских территорий в значительной мере зависит от эффективности деятельности органов местного самоуправления на селе, которая, в свою очередь, во многом определяется тем, насколько местная власть укомплектована кадрами, способными полноценно выполнять возложенные на них обязанности.

Состояние кадрового потенциала определяется многими субъективными и объективными факторами, влияние которых в значительной степени сказывается на результатах деятельности органов местной власти. К первой группе факторов можно отнести желание и умение местных управленцев работать с населением, их потребность в улучшении качества жизни людей, отношение к мздоимству, чувство патриотизма и другие. Ко второй группе – половозрастной состав, уровень образования, опыт работы и т. д. [2, с. 12].

Как показывает практика, в настоящее время уровень обеспеченности органов местного самоуправления квалифицированными кадрами в сельской местности недостаточен. Так, по информации Управления государственной гражданской и муниципальной службы аппарата Правительства Нижегородской области, анализ образовательного уровня муниципальных служащих по видам муниципальных образований свидетельствует об их низкой квалификации. Прежде всего, это относится к сельским и поселковым администрациям. Например, в Нижегородской области только 36 % из них имеют высшее образование, в то время как в муниципальных районах этот показатель составляет 88 %.

Уровень профессиональной подготовки муниципальных служащих по районам области колеблется в существенной мере. Среди них более благоприятная ситуация сложилась в Большеболдинском, Большемурашкинском, Балахнинском, Выксунском и Городецком районах, где высшее образование имеют более 85 % муниципальных служащих. К числу районов, отстающих по этому показателю, относятся Вознесенский, Краснооктябрьский и Починковский районы, где

высшее образование имеют менее 55 % муниципальных служащих. В отдельных районах области доля муниципальных служащих, имеющих образование на уровне средней школы, в 2–3 раза выше среднего показателя по области (4,5 %). Среди них – Сергачский, Гагинский, Арзамасский и Варнавинский районы [6, с. 23–27].

При рассмотрении проблемы квалификации муниципальных служащих следует учитывать, что требованием времени стало не просто высшее, а профильное высшее образование, обеспечивающее освоение соответствующих управленческих и правовых знаний в области местного самоуправления. Особенно остро этот вопрос встал в процессе разграничения муниципальной собственности и продолжающейся сейчас разработке схем территориального планирования муниципальных районов. Такая работа требует знаний в смежных областях – в имущественных вопросах, комплексном планировании и зонировании территорий и других. Есть факты, когда даже выборные должностные лица, в том числе главы муниципальных образований, складывают свои полномочия, объясняя это несоответствием высоким требованиям [8, с. 87].

Учитывая, что большинство муниципальных кадров на селе не имеют специального образования, им необходима дополнительная профессиональная подготовка. Но здесь возникают определенные трудности: финансирование на обучение в местных бюджетах предусмотреть сложно, так как это не входит в перечень вопросов местного значения. Поэтому задача обучения муниципальных кадров на селе должна решаться централизованно, а не только на уровне субъекта РФ. Учитывая сложившуюся ситуацию, для эффективного решения проблемы обеспечения муниципальных учреждений высококвалифицированными работниками необходимо принять федеральную программу подготовки и переподготовки кадров органов местного самоуправления. Это потребует создания соответствующей системы, включая нормативно-правовую базу, сеть обучающих центров, а также отвечающих современным требованиям учебных программ и методической литературы.

Подготовка и повышение квалификации кадров для органов местного самоуправления – задача государственной важности, поэтому она может и должна решаться соответствующими федеральными и региональными органами государственной власти. При этом, как показывает опыт Российской академии кадрового обеспечения АПК, в целях экономии ресурсов систему непрерывного образования сельских муниципальных служащих следует организовать на базе учреждений системы повышения квалификации руководителей и специалистов сельского хозяйства.

Следует отметить, что эффективность деятельности органов местного самоуправления на селе во многом зависит от кадрового потенциала сельских территорий в целом, и прежде всего, уровня квалификации руководителей и специалистов агропромышленного комплекса.

Как и в целом в России, в Нижегородской области, также имеется проблема обеспечения предприятий аграрного сектора квалифицированными специалистами.

По информации Министерства сельского хозяйства и продовольственных ресурсов Нижегородской области, высшее профессиональное образование имеют 60 % руководителей и 41,5 % специалистов сельхозорганизаций, среднее профессиональное – 32,6 % и 49 % соответственно [5, с. 13–18].

Как отмечают отдельные ученые [4, с. 198], проблема несоответствия квалификации кадров требованиям времени остается в настоящее время одной из наименее решенных.

Ситуация, сложившаяся в этой области, прежде всего, с качеством подготовки руководителей сельскохозяйственных организаций, требует активизации деятельности кадровых служб хозяйств и органов государственного управления АПК, направленной на систематическое проведение аттестации кадров, переподготовку и повышение их квалификации. Усиление работы в этих направлениях будет способствовать решению многих проблем, в том числе росту эффективности производства и снижению текучести кадров. К сожалению, работу, которая сейчас проводится в регионах, нельзя считать удовлетворительной. Так, по данным Министерства сельского хозяйства и продовольственных ресурсов Нижегородской области, в 2011 году повысили свою квалификацию около 500 руководителей и специалистов сельскохозяйственных организаций, что составляет лишь 6 % от их общего количества [5, с. 124–126].

В связи с этим весьма актуальной является задача совершенствования действующей системы дополнительного профессионального образования. Для ее решения, на наш взгляд, необходимо осуществить следующие мероприятия:

1. Создать общефедеральный государственный научно-образовательный кластер на базе образовательных учреждений системы ДПОС специалистов АПК.

2. Сформировать в рамках данного кластера сеть государственных демонстрационных сельскохозяйственных организаций, предназначенных для апробации, демонстрации и безвозмездной передачи предприятиям, учебным заведениям и ИКС отрасли наиболее эффективных технологий производства и других инноваций. Наличие та-

ких сельскохозяйственных организаций позволит преподавателям образовательных учреждений системы ДПОС систематически осваивать актуальные новшества в отрасли и тем самым соответствовать требованиям, предъявляемым к ним слушателями.

Изучать и осваивать передовой опыт в области развития сельских территорий преподаватели относительно беспрепятственно могут на местах, по договоренности с руководством соответствующих муниципальных районов.

3. В рамках кластера целесообразно иметь собственную научно-исследовательскую базу, ориентированную на разработку рекомендаций по актуальным проблемам развития агропромышленного комплекса и сельских территорий. Программа исследований должна формироваться с учетом потребностей слушателей. Проблема развития исследовательской базы может быть решена двумя способами: путем формирования научных подразделений в образовательных учреждениях системы ДПОС или передачей в кластер одного из действующих отраслевых научно-исследовательских институтов экономического профиля.

Создание кластера позволит решить одну из главных проблем сельской экономики – приблизить науку к сельскохозяйственной практике, что будет способствовать более тесному их взаимодействию и развитию.

Нехватка квалифицированных преподавателей особенно наблюдается в некоторых региональных образовательных учреждениях системы дополнительного профессионального образования специалистов.

При условии создания рекомендуемого научно-образовательного кластера эти заведения, в случае необходимости, могут играть роль площадок для сбора слушателей, а их обучение в подобных случаях будет проводиться в режиме online преподавателями головного или другого образовательного учреждения системы ДПОС.

При разработке программ и курсов обучения для муниципальных служащих основное внимание следует уделять изучению правовой базы; разбору основных ошибок юридического, организационного и экономического характера, допускаемых ими в процессе работы; ознакомлению с передовым опытом в области работы с населением, использованию муниципального имущества, содействию развитию предпринимательства, увеличению доходов местных бюджетов, развитию социальной сферы, планированию и организации деятельности органов местного самоуправления и др.

На наш взгляд, предложенные меры, направленные на укрепление кадрового потенциала органов местного самоуправления, будут способствовать социально-экономическому развитию сельских территорий и, тем самым, повышению качества жизни их жителей.

ЛИТЕРАТУРА

1. Агропромышленный комплекс Нижегородской области (по итогам 2011 года). Нижний Новгород, 2012. 221 с.
2. Адукова А. Н. Социально-экономическое развитие сельской территории // Никоновские чтения. 2001. № 6. 276 с.
3. Адукова А. Н., Семаева И. А. Обеспечение сельскохозяйственных организаций кадрами управления: организационный механизм. М.: НУ ОАОУ, 2013. 178 с.
4. Адуков Р. Х. Аграрные реформы и развитие сельской экономики России // Никоновские чтения. 1998. № 3. 132 с.
5. Адуков Р. Х., Адукова А. Н., Юсуфов Р. А. Базовые условия развития сельских территорий // Вестник Орловского государственного аграрного университета. 2011. № 5. 150 с.
6. Кадры решают все // Вестник Правительства Нижегородской области. 2010. № 2. 180 с.
7. Национальный доклад «О ходе и результатах реализации в 2012 году Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008, 2012 годы». М.: 2013. 98 с.
8. Состояние и перспективы реализации реформы местного самоуправления в Российской Федерации / Аналитический вестник Федерального собрания РФ. М.: 2008. № 21 (366). 206 с.
9. Концепция федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года» URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70155950/>
10. Федеральная целевая программа «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014, 2017 годы и на период до 2020 года» URL:<http://government.ru/media/files/41d47baf642258e68c1b.pdf>

PERSONNEL BASE OF LOCAL GOVERNMENT IN A VILLAGE: STATUS AND DEVELOPMENT

Keywords: human resources, rural areas, socio-economic development, skills availability, local government.

Annotation. The provision of local governments in rural areas in Russia does not meet current requirements. This impedes socio-economic development of villages, including the growth of the quality of life of rural residents. Given this, in the article gives some suggestions to strengthen the human resource capacity of the local authorities.

АДУКОВА АЛЕВТИНА НИКОЛАЕВНА – доктор экономических наук, доцент, главный научный сотрудник, ГНУ Всероссийский научно-исследовательский институт организации производства, труда и управления в сельском хозяйстве, Россия, Москва, (alevtina@adukova.ru).

ADUKOVA ALEVINA NIKOLAEVNA – doctor of Economics, associate professor, senior research fellow at the All-Russia Research Institute of Industrial Organization, Labor and Governance, Russia, Moscow, (alevtina@adukova.ru).

ЗАХАРОВ РУСЛАН ВЛАДИМИРОВИЧ – кандидат экономических наук, соискатель, ГНУ Всероссийский научно-исследовательский институт организации производства, труда и управления в сельском хозяйстве, Россия, Москва, (GK9212117@mail.ru).

ZAKHAROV RUSLAN VLADIMIROVICH – PhD in Economics, DPhil candidate at the All-Russia Research Institute of Industrial Organization, Labor and Governance, Russia, Moscow (GK9212117-@mail.ru).

КОЛЕНЧЕНКО ПРИНА АЛЕКСАНДРОВНА – соискатель, ГНУ Всероссийский научно-исследовательский институт организации производства, труда и управления в сельском хозяйстве, Россия, Москва, (i.kolenchenko@mail.ru).

KOLENCHENKO IRINA ALEKSANDROVNA – DPhil candidate at the All-Russia Research Institute of Industrial Organization, Labor and Governance, Russia, Moscow, (i.kolenchenko@mail.ru).
