

© Людмила Анатольевна Запольнова

к. ю. н., доцент,

Владимирский филиал РАНХиГС,

г. Владимир

e-mail: ezapolnova@hotmail.com

Zapolnova Lyudmila A.

Candidate of Law Sciences,

Associate Professor,

Vladimir Branch of RANEPa,

Vladimir

МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА КАК ИНСТРУМЕНТ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Аннотация: в статье поднимаются вопросы подбора высококвалифицированных кадров для реализации функций органов местного самоуправления и повышения эффективности муниципального управления.

Annotation: The article raises the questions of selection of highly qualified specialists for the implementation of functions of local authorities as well as improving the efficiency of municipal management.

Ключевые слова: муниципальное управление, муниципальная служба, кадровая политика, кадровая работа.

Keywords: municipal management, municipal service, personnel policy, personnel work.

Одной из приоритетных проблем укрепления российской государственности является обеспечение позитивной стабилизации аппарата органов власти на основе повышения профессионализма и компетентности его руководителей и специалистов, постоянного совершенствования мастерства и приобретения новых, социально значимых качеств, а также стимулирования эффективности их труда.

Решение масштабных и жизненно важных для современного российского общества задач во многом зависит от эффективности функционирования государственных и муниципальных органов как связующего звена между социумом и государством. Одним из условий этого является построение эффективного государственного и муниципального управления, которое воспринимает человека как главного заказчика его деятельности.

Современный этап развития муниципального управления характеризуется усилением внимания к такой ее важной составляющей, как муниципальная служба. Подготовка кадров для органов местного самоуправления является одним из инструментов повышения эффективности муниципального управления. Отсутствие необходимых знаний и профессиональных навыков муниципальных служащих приводит к низкому качеству управленческих решений, потере авторитета органов местного самоуправления у населения и как следствие к трансформации самого института. Без эффективного местного самоуправления невозможно построить демократическое государство и обеспечить решение насущных вопросов жизнеобеспечения граждан страны, независимо от того, где они проживают: в маленькой деревне, небольшом городе или мегаполисе.

Вопросы кадрового обеспечения местного самоуправления актуальны с момента введения института местного самоуправления в нашей стране. Как верно подмечено отдельными исследователями, именно органы местного самоуправления в современных условиях XXI в. как уровень публичной власти наиболее приближены к населению в городских округах, муниципальных районах, сельских и городских

поселениях. В субъектах РФ в ходе административной реформы сформированы и действуют более 24 тыс. органов местного самоуправления, в которых занято более 340,1 тыс. муниципальных служащих¹.

В то же время в исследованиях на данную тематику отмечается, что в большинстве муниципальных образований в настоящее время используются устаревшие технологии, не ведется целенаправленная работа по привлечению молодых перспективных кадров. Современные методы планирования и регламентации труда муниципальных служащих не получили широкого распространения, а предусмотренные законодательством механизмы мотивации и стимулирования муниципальных служащих к исполнению должностных обязанностей на высоком профессиональном уровне не реализуются в полной мере².

И при всем этом необходимо учитывать, что специфика профессиональной деятельности кадров муниципальной службы предъявляет высокие требования к их личностно-профессиональным характеристикам и умениям, поэтому задачи их развития являются особенно значимыми.

В Федеральном законе от 2 марта 2007 г. №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» вопросам кадровой работы в муниципальном образовании посвящена отдельная глава, включающая шесть статей. Представляется, что закрепление на федеральном законодательном уровне названных положений свидетельствует об особой актуальности развития и управления кадровым потенциалом органов местного самоуправления.

В то же время следует подчеркнуть, что законодательная база муниципальной службы все еще несовершенна и во многом противоречива, не вполне устоялась относящаяся к ней терминология, так как опыт муниципальной практики относительно невелик. Названные обстоятельства говорят о необходимости дальнейшего исследования процессов кадрового обеспечения муниципального управления, определения возможных механизмов совершенствования процесса кадрового обеспечения органов местного самоуправления на современном этапе.

Нельзя не отметить, что муниципальное управление представляет собой «особый тип управленческой деятельности, осуществляемой органами и должностными лицами местного самоуправления, направленной на удовлетворение коллективных интересов и потребностей населения»³. Объектом муниципального управления выступают вопросы местного значения, а целью - создание благоприятных условий жизнедеятельности населения. В значительной степени эффективность муниципального управления зависит от выбора организационной структуры управления, а также от подбора, грамотной расстановки кадров и создания благоприятных условий их деятельности. Современное состояние экономики, а также бытовой, социально-культурной инфраструктуры различных поселений таково, что без привлечения к их управлению специалистов, профессионалов соответствующих органов муниципального управления осуществлять руководство местным хозяйством невозможно.

Конституция РФ, разграничив понятия государственной власти и местного самоуправления, а соответственно и их органов, обусловила необходимость создания института муниципальной службы и муниципальных служащих. Согласно ст. 2 Федерального закона от 2 марта 2007 года №25-ФЗ «О муниципальной службе в

¹ Астахов Ю. В. Некоторые аспекты кадрового обеспечения муниципальных образований / Ю.В. Астахов // Теория и практика общественного развития. - 2013. - № 9. С. 61

² Барциц И. Н. Актуальные вопросы развития муниципальных образований. - М. : Издательство РАГС, 2008. С. 28.

³ Седова К. С. Формирование кадрового состава муниципальной службы как необходимого условия повышения эффективности муниципального управления [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://sisupr.mrsu.ru/2018-1/PDF/Sedova.pdf>.

Российской Федерации», «муниципальная служба - профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта)»⁴.

Муниципальная служба как профессиональная деятельность имеет ярко выраженную специфику по сравнению с другими видами профессиональной деятельности. Речь идет, прежде всего, о нормативно-правовом, управленческо-коммуникативном и публичном характере муниципальной службы. Форма управленческого труда муниципальных служащих представлена в основном действиями по выполнению многочисленных функций планирования, организации, мотивации, регулирования, анализа и контроля за состоянием дел в организации и направлена на решение вопросов жизнедеятельности населения. Здесь от чиновника требуются исключительно глубокие знания в конкретной предметной области, соответствующей функциям, задачам, направлениям деятельности данного органа власти или его подразделения.

Как уже неоднократно отмечалось, кадры муниципального управления - это совокупность сотрудников, профессионально выполняющих функции муниципального управления или способствующих их осуществлению, а также обеспечивающих управление муниципальным хозяйством. При этом квалификация кадров, понимание работниками своих задач и отношение к делу являются решающими факторами эффективности муниципального управления.

Кадровое обеспечение муниципального управления - это «деятельность, направленная на комплектование органов власти профессионально подготовленными сотрудниками, способными на уровне современных требований эффективно осуществлять в рамках закона и должностных полномочий задачи и функции муниципальных органов, предполагающая применение различных, большей частью закрепленных в нормативно-правовых актах, механизмов и технологий формирования и использования кадров»⁵.

Многие исследователи отмечают, что эффективная система кадрового обеспечения должна создавать условия для мотивации, более высокой производительности труда и удовлетворенности сотрудников своей работой. При этом представляется, что система кадрового обеспечения должна носить научный характер, а не опираться только на интуицию и опыт руководителя.

С понятием кадрового обеспечения тесно связано понятие кадровой политики. Суть кадровой политики состоит в привлечении, закреплении и адекватном использовании на государственной и муниципальной службе высококвалифицированных специалистов, в создании условий для реализации ими своего профессионального потенциала для успешного исполнения должностных обязанностей и обеспечения на этой основе эффективного функционирования органов государственной власти и местного самоуправления.

Кадровая политика, независимо от конъюнктуры и возможных корректировок, к числу главных своих целей относит:

- создание благоприятных и равных социальных условий и правовых гарантий для проявления каждым работником своих способностей и знаний;

⁴ О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2007. - № 10, ст. 1152.

⁵ Зуденкова С. А., Клычкова Е. И. Совершенствование кадрового обеспечения администрации муниципального образования / С. А. Зуденкова, Е. И. Клычкова // Муниципальная академия. - 2015. - № 2. С. 47.

- обеспечение высокого профессионализма управленческого и технологического процесса, укомплектованности всех участков трудовой деятельности квалифицированными, активно действующими, добросовестными работниками;

- установление надежных преград на пути проникновения на руководящие и управленческие должности людей недостойных, склонных к карьеризму⁶.

Реальным воплощением процессов кадрового обеспечения и кадровой политики в органах местного самоуправления является кадровая работа, представляющая собой реализуемую на практике совокупность технологий, способов и механизмов ее осуществления, то есть непосредственная деятельность кадровых служб по формированию и совершенствованию кадрового состава соответствующих структур.

На муниципальной службе кадровая работа вбирает в себя такие составные элементы, как кадровое планирование, отбор персонала, обеспечение его профессионального развития, оценка кадров, их мотивация, социальный контроль и т.д.

При этом в качестве одного из механизмов реализации кадровой политики выступает управление персоналом, представляющее собой систему организационных, социально-экономических, психологических, нравственных и иных имеющих нормативно-правовую основу мероприятий, обеспечивающих рациональное использование способностей человека, как в его собственных интересах, так и в интересах организации.

Управление персоналом в системе кадрового обеспечения муниципальной службы является самостоятельно функционирующей и организованной подсистемой, в которой взаимодействуют свои субъекты и объекты управления, складываются свои управленческие отношения, определяются и реализуются конкретные задачи по формированию и рациональному использованию кадрового потенциала муниципального аппарата. Можно рассматривать управление персоналом как самостоятельно функционирующую систему - систему кадровой работы, включающую в себя реализуемые задачи, приоритеты, механизмы и технологии.

Конечно же, управление персоналом - это сложный и многогранный процесс предметно-практической деятельности, процесс целеустремленного и организованного воздействия на служащих муниципального аппарата в целях достижения определенных результатов, и в нем можно выделить, по меньшей мере, пять компонентов:

- 1) организационная структура управления персоналом муниципальной службы;
- 2) система работы с персоналом муниципальной службы;
- 3) нормативно-правовая база управления персоналом;
- 4) информационно-методическое обеспечение системы управления персоналом;
- 5) технологии управления персоналом и методов управления персоналом муниципальной службы⁷.

Данная система управления персоналом муниципальной службы, являясь органической составной частью муниципальной кадровой политики органов местного самоуправления, должна строиться и базироваться на ее принципах и приоритетах, а также на общих принципах системы управления персоналом муниципальной службы.

Общие принципы системы управления персоналом муниципальной службы могут быть сформулированы следующим образом:

- научная обоснованность и комплексность в работе с персоналом, с учетом всех факторов, влияющих на нее;

⁶ Черепанов В. В. Основы государственной службы и кадровой политики. - М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2014. С. 576.

⁷ Астахов Ю. В. Управление персоналом в системе кадрового обеспечения муниципальной службы / Ю. В. Астахов // Теория и практика общественного развития. - 2014. - № 8. С. 67; Куршиева Н. М. Управление персоналом в системе кадрового обеспечения государственной и муниципальной службы / Н. М. Куршиева // Муниципальная служба. - 2012. - № 2. С. 47.

- перспективность, с учетом прогноза формирования и развития персонала службы на ближайшее пятилетие и с учетом социально-экономического развития территории, в том числе изменений содержания и характера труда муниципальных служащих;

- устойчивость системы управления персоналом к изменениям внешней среды и соответствие ее состоянию;

- непрерывность в управлении персоналом и оперативность при принятии решений по анализу и совершенствованию системы управления персоналом;

- законность, основанная на правовой и социальной защите персонала муниципальной службы, соблюдении нормативно-правовых требований, технологий и процедур в решении кадровых вопросов;

- систематическое обновление ротации персонала муниципальной службы, его качественного укрепления за счет постоянного притока свежих сил с сохранением преемственности и использованием способности кадров всех возрастов;

- оптимальность при выборе наиболее рационального варианта формирования системы управления персоналом для конкретных условий;

- экономичность и эффективность функционирования системы управления персоналом.

Происходящие в системе управления персоналом органов местного самоуправления процессы требуют более четкого определения функций, их анализа и тенденций развития. По мнению ряда ученых-практиков, управление персоналом муниципальной службы как система «переживает» в современных условиях состояние усложнения. «Возрастание сложности управления персоналом органов власти и муниципального управления происходит, во-первых, в силу усложнения управленческого труда в муниципальной службе; во-вторых, в силу того, что персонал (кадры муниципальных служащих) - наиболее сложный объект управления; в-третьих, в результате постоянного и резкого изменения системы ценностей работников, что связано с административными, общеполитическими и экономическими реформами общества; в-четвертых, в результате роста численности персонала системы муниципального управления, что требует более эффективного его развития, переподготовки и рационального использования»⁸. В этих условиях происходит смена парадигмы управления персоналом органов муниципальной власти. Меняется система целей управления персоналом, усложняется система взаимодействия субъекта и объекта управления. В этой связи развитие персонала выступает как инвестиционное решение, то есть из статьи издержек оно превратилось в объект инвестиций. Как любые инвестиции, оно требует постоянной оценки того, как затраты на развитие персонала повлияли или повлияют в будущем на повышение эффективности работы органа местного самоуправления.

Основополагающими задачами управления персоналом в современных условиях в системе муниципальной службы Российской Федерации являются:

- 1) прогнозирование и планирование потребности в трудовых ресурсах;
- 2) формирование состава персонала - подбор, расстановка кадров;
- 3) рациональное использование муниципальных служащих при прохождении муниципальной службы;
- 4) подготовка и профессиональное развитие муниципальных служащих;
- 5) технологизация кадровой работы.

⁸ Астахов Ю. В. Управление персоналом в системе кадрового обеспечения муниципальной службы. С. 67; Куршиева Н. М. Указ. соч. С. 68.

Управление персоналом органов местного самоуправления представляет собой сложный, постоянно обновляющийся творческий инновационный процесс, в котором взаимодействуют как организационные, социально-психологические, правовые, экономические, нравственные, так и многие другие факторы.

Список литературы

1. О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2007. - № 10, ст. 1152.
2. Астахов Ю. В. Некоторые аспекты кадрового обеспечения муниципальных образований / Ю.В. Астахов // Теория и практика общественного развития. - 2013. - № 9.
3. Астахов Ю. В. Управление персоналом в системе кадрового обеспечения муниципальной службы / Ю. В. Астахов // Теория и практика общественного развития. - 2014. - № 8.
4. Барциц И. Н. Актуальные вопросы развития муниципальных образований. - М. : Издательство РАГС, 2008.
5. Зуденкова С. А., Клычкова Е. И. Совершенствование кадрового обеспечения администрации муниципального образования / С. А. Зуденкова, Е. И. Клычкова // Муниципальная академия. - 2015. - № 2.
6. Куршиева Н. М. Управление персоналом в системе кадрового обеспечения государственной и муниципальной службы / Н. М. Куршиева // Муниципальная служба. - 2012. - № 2.
7. Седова К. С. Формирование кадрового состава муниципальной службы как необходимого условия повышения эффективности муниципального управления [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://sisupr.mrsu.ru/2018-1/PDF/Sedova.pdf>.
8. Черепанов В. В. Основы государственной службы и кадровой политики. - М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2014.