

КАДРОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ И КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

© Л. А. Запольнова, 2015,

к.ю.н., доцент кафедры

государственного и муниципального управления,

Владимирский филиал РАНХиГС

Одним из основных условий дальнейшего движения общества по пути реформ является эффективная кадровая политика на всех уровнях управления. Именно поэтому кадровая политика на муниципальной службе на современном этапе превращается в мощный инструмент муниципального управления, средство повышения его эффективности. Кадровое обеспечение органов местного самоуправления в системе правовых и организационных институтов представляет собой одну из главных составляющих.

Под государственной кадровой политикой понимается стратегия государства по формированию и рациональному использованию кадрового потенциала общества. Что же касается кадровой политики на муниципальной службе, то она обладает рядом особенностей, поскольку муниципальная служба является специфическим видом деятельности. Она представляет собой профессиональную деятельность по обеспечению исполнения полномочий муниципальных органов и лиц, замещающих муниципальные должности. Следует понимать, что эффективное реформирование и развитие муниципальной службы в Российской Федерации невозможно без проведения эффективной кадровой политики.

Кадровая политика органов местного самоуправления является эффективным инструментом муниципального управления, гарантом социально-политической стабильности общества. Одновременно с этим она выступает элементом саморегуляции жизнедеятельности населения, одним из средств самоуправления.

При раскрытии содержания кадровой политики важно обратить внимание на то, как в реальной практике:

- обеспечиваются одновременная реализация общенациональных государственных, региональных и местных интересов, достижение их гармонии в регулировании кадровых процессов и отношений на муниципальном уровне;
- создаются для каждого гражданина условия и гарантии свободы его профессионально-трудовой и интеллектуальной самореализации, проявления способностей и возможностей;
- разрабатываются и осуществляются в муниципальном образовании единые правила управления и организации кадровой деятельности (на основе общегосударственных принципов и стандартов), социального партнерства государства и человека в этой сфере;
- используется система государственного и муниципального стимулирования социально значимых кадровых процессов и отношений.

Важным приоритетом и направлением формирования муниципальной кадровой политики является обеспечение трудовыми, особенно профессионально подготовленными, кадровыми ресурсами каждого муниципального образования России.

Особо важную роль профессиональный кадровый состав имеет в системе муниципального управления. Управленческие кадры – это муниципальные служащие, которые являются центральным звеном этой системы, определяющие цели,

приоритеты и пути политического, социально-экономического, культурного развития муниципального образования. Кадры, профессионально занятые в органах местного самоуправления, осуществляют реализацию функций и задач муниципальной власти.

Муниципальное образование как единственный наниматель муниципальных служащих предъявляет необходимые требования к их квалификации и способностям, поведению на службе и вне ее, включая вопросы служебной этики, отношения к политике, к качеству исполнения ими обязанностей в соответствии с должностями муниципальной службы.

Главной целью муниципальной кадровой политики является формирование такого кадрового потенциала, который в профессиональном, квалификационном и деловом отношении позволял бы обеспечивать эффективное функционирование и развитие муниципального образования.

Деятельность по обеспечению исполнения полномочий муниципальных органов (т. е. муниципальную службу) следует считать профессией, предполагающей высокую квалификацию и требующей от муниципальных служащих особого профессионального мастерства, приобретаемого и поддерживаемого в результате систематического и непрерывного образования. Вот почему в законодательстве указывается, что муниципальная служба основана на принципе профессионализма и компетентности муниципальных служащих.

Принцип профессионализма и компетентности обязывает муниципальные органы, их руководителей:

- 1) четко определять компетенцию муниципального органа и его структурных подразделений;
- 2) утверждать должностные инструкции для каждого муниципального служащего, в которых должны быть предусмотрены показатели профессионализма и компетентности в соответствии с замещаемой должностью;
- 3) поддерживать профессионализм и компетентность кадров, обеспечивать подготовку, своевременное направление на повышение квалификации муниципальных служащих за счет средств местного бюджета;
- 4) создавать условия для эффективной служебной деятельности служащих;
- 5) обеспечивать плодотворное сотрудничество и взаимодействие в аппарате муниципальных органов молодых муниципальных служащих и высококвалифицированных опытных работников, и т.д.

Суть муниципальной кадровой политики состоит в привлечении, закреплении и адекватном использовании на муниципальной службе высококвалифицированных специалистов, создании условий по реализации ими своего профессионального потенциала для успешного исполнения служебных обязанностей и обеспечении на этой основе эффективного функционирования органов местного самоуправления.

Муниципальная служба как особый вид профессиональной деятельности определяет и особенности кадровой политики, связанные с необходимостью создания реальных возможностей для равного доступа граждан к муниципальной службе; проявления каждым муниципальным служащим своих способностей, реализации творческого потенциала; правовой и социально-экономической защищенности муниципальных служащих.

Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации» предусмотрена возможность проведения при замещении должности муниципальной службы в муниципальном образовании конкурса, предшествующего заключению

трудового договора¹. Цель конкурса – это оценка профессионального уровня претендентов на замещение должности муниципальной службы, их соответствия установленным квалификационным требованиям к должности муниципальной службы.

Законодательная норма о возможности проведения конкурса при замещении должности муниципальной службы очень важна. Именно конкурс вводит особые процедуры подбора кадров, обеспечивает реализацию конституционного права граждан Российской Федерации на равный доступ к муниципальной службе, реализацию права муниципальных служащих на должностной рост на конкурсной основе. Цель конкурса обозначена в Законе о муниципальной службе, а к его задачам можно отнести следующее:

1) объективная оценка профессиональных и личностных качеств участников конкурса;

2) выявление через конкурсные задания и процедуры (собеседование, анкетирование, тестирование, экспертный опрос, участие в дискуссии и т.д.) лиц, которые в наибольшей степени соответствуют требованиям вакантной должности;

3) обеспечение равных условий для всех кандидатов в выполнении ими конкурсных заданий и процедур;

4) соблюдение законных интересов и этических норм в отношении всех лиц, которые имеют отношение к процедуре конкурса;

5) вынесение коллегиального решения по итогам конкурсных процедур в пользу одного из кандидатов, являющегося обязательным для представителя нанимателя (работодателя) при принятии решения о назначении на должность.

Требования к кандидату на замещение должности муниципальной службы должны быть обусловлены законодательством и строиться на основе утвержденных квалификационных требований. Конечно, кандидат на замещение определенной должности муниципальной службы должен соответствовать этой должности по своим способностям и профессиональной подготовке. Среди основных качеств гражданина или служащего, претендующего на замещение должности муниципальной службы, можно выделить также следующие качества:

1) интеллектуальные;

2) моральные;

3) физические.

Оценка интеллектуальных способностей практически соответствует условиям, предъявляемым к профессиональной подготовке, так как вся система и государственной, и муниципальной службы Российской Федерации основана на предварительном получении профессионального образования. В действующем законодательстве ничего не говорится о требованиях к моральным и физическим качествам муниципальных служащих. Однако очевидно, что муниципальным служащим может быть лишь гражданин, способный по состоянию здоровья и своим деловым и нравственным качествам профессионально обеспечивать выполнение функций, возложенных на соответствующий муниципальный орган. Именно поэтому Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации» предусмотрено, что на муниципальную службу не может быть принят гражданин при наличии заболевания, препятствующего поступлению на муниципальную службу или ее прохождению.

¹ Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2007. - № 10, ст. 1152.

Правоограничения, предусмотренные Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации», не ослабляют принципа равного доступа граждан к муниципальной службе. Они лишь вполне естественно подчеркивают тот факт, что осуществление властных полномочий, специфика конкретных служебных функций, характерных для тех или иных служащих, требует приема на службу физически и нравственно здоровых граждан.

Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» также указывает на то, что муниципальная служба основывается на принципах стабильности. Под стабильностью в данном случае имеется в виду постоянство служебных отношений.

Профессиональная стабильность и устойчивость служебного положения являются необходимыми как в интересах муниципальных органов, так и в интересах муниципальных служащих.

Условиями стабильности кадров муниципальных служащих можно назвать:

- 1) искоренение протекционизма, практики подбора кадров по принципу партийности или личной преданности;
- 2) своевременное освобождение муниципальных органов от лиц некомпетентных и профессионально непригодных;
- 3) усиление социальной и правовой защищенности муниципальных служащих;
- 4) обеспечение гарантий против незаконного увольнения с муниципальной службы;
- 5) создание надлежащих условий для плодотворной служебной деятельности муниципальных служащих;
- 6) преемственность в проведении кадровой политики.

На решение этих проблем направлен комплекс правовых норм законодательства, регулирующих основы организации муниципальной службы, порядок ее прохождения и обеспечение эффективности.

Каждый муниципальный служащий должен быть занят выполнением определенных задач, осуществлением определенных функций. В этом смысле служащий всегда занимает конкретную должность в муниципальных органах.

Необходимо обозначить роль должности в персонализации управленческих функций, разделении труда в аппарате органов местного самоуправления, в индивидуализации ответственности муниципальных служащих.

Должность можно рассматривать в различных аспектах:

- 1) должность в статусно-правовом смысле: характеристика правового положения муниципального служащего, замещающего определенную должность;
- 2) должность в функциональном смысле: характеристика компетенции, соответствующей правовому положению муниципального служащего определенного муниципального органа;
- 3) закрепление через должность части компетенции, полномочий соответствующего муниципального органа.

Должности муниципальной службы – это должности в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования, которые образуются в соответствии с уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность².

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

Должности муниципальной службы устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с реестром должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации, утверждаемым законом субъекта Российской Федерации.

При составлении и утверждении штатного расписания органа местного самоуправления, аппарата избирательной комиссии муниципального образования используются наименования должностей муниципальной службы, предусмотренные реестром должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации.

К сожалению, Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» не дает нам чёткого определения муниципальной должности, однако из текста Закона можно сделать вывод, что лица, замещающие муниципальные должности, это:

- 1) депутаты;
- 2) члены выборных органов местного самоуправления;
- 3) выборные должностные лица местного самоуправления;
- 4) члены избирательных комиссий муниципальных образований, действующих на постоянной основе и являющихся юридическими лицами, с правом решающего голоса.

Именно в целях обеспечения исполнения полномочий этих лиц Закон предусматривает право муниципального органа и избирательной комиссии муниципального образования устанавливать должности муниципальной службы помощников (советников).

Основным и практически единственным принципом деления должностей муниципальной службы является их классификация по пяти группам: высшие, главные, ведущие, старшие и младшие.

Таким образом, приоритетными направлениями формирования кадрового состава муниципальной службы являются:

- 1) профессиональная подготовка государственных и муниципальных служащих, их переподготовка и повышение квалификации в соответствии с утвержденными программами;
- 2) содействие должностному росту служащих на конкурсной основе;
- 3) ротация служащих в соответствии с действующим законодательством;
- 4) формирование кадрового резерва на конкурсной основе и его эффективное использование;
- 5) оценка результатов профессиональной служебной деятельности служащих посредством проведения аттестации или квалификационного экзамена;
- 6) применение современных кадровых технологий при поступлении на службу и ее прохождении.

При реализации механизма организационного обеспечения муниципального управления следует использовать существующие современные кадровые методики и технологии работы с персоналом и передовые технологии прохождения муниципальной службы. Также необходимо внедрять технологии комплексной оценки соответствия работников характеру выполняемых функций и обязанностей, оценки эффективности труда.

Для практической реализации кадровой политики на муниципальной службе является важным использование следующих инструментов:

- конкурс на замещение вакантной должности;
- квалификационный экзамен;
- аттестация;

- оценка результатов и эффективности служебной деятельности.

Проводимые в стране реформы выявили еще одну существенную проблему – нехватку квалифицированных кадров в исполнительных и представительных органах муниципального управления. Одним из рычагов решения данной проблемы является формирование кадрового резерва и внедрение в органах местного самоуправления системы работы с ним.

Кадровый резерв на муниципальной службе следует рассматривать как один из источников формирования нового поколения управленческих кадров. Важнейшая задача при формировании кадрового резерва заключается в обеспечении надежного выявления наиболее перспективных специалистов, которые обладают качествами, более всего необходимыми для профессиональной служебной деятельности.

Функционирование новой модели управления, реформирование муниципальной службы требует наполнения органов местного самоуправления служащими, которые способны на практике обеспечить успешное проведение экономических реформ, строительство демократического государства в сочетании с грамотным обновлением руководящих кадров.

Конечной целью кадровой политики на муниципальной службе является формирование профессионального, стабильного и сбалансированного по необходимым параметрам корпуса служащих, способного эффективно, гибко, последовательно и экономично обеспечивать осуществление задач и функций муниципального управления.

Список литературы

1. Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2007. - № 10, ст. 1152.
2. Запольнова Л. А. Комментарий к Федеральному закону от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». – Владимир : Собор, 2007.
3. Запольнова Л. А. Государственная, муниципальная служба и кадровая политика: учебное пособие. - 3-е изд., перераб. и доп. – Владимир : Владимирский филиал РАНХиГС, 2013. - 370 с.