

ПОИСК РЕШЕНИЯ КАДРОВЫХ ПРОБЛЕМ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В РФ

В.В. Кушнир

Кафедра политологии и социальной политики
Российский государственный социальный университет
ул. Вильгельма Пика, 4, Москва, Россия, 129226

Статья посвящена анализу современного состояния кадровой базы муниципальной службы в России. Очерчен круг основных проблем, предложен ряд эффективных технологий и вариантов, способствующих их разрешению. Отдельное внимание уделено вопросу формирования кадрового резерва из молодых специалистов, окончивших высшие учебные заведения, методике подбора высококвалифицированных сотрудников.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальная служба, кадровый резерв.

В 2007 г. был принят Федеральный закон № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». Это событие существенно повлияло на работу системы органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления (ОМС). Местные и региональные власти наделялись правом самостоятельно обеспечивать муниципальные образования квалифицированными кадрами.

Таким образом, данный закон явил собой логическое продолжение обширной муниципальной реформы, стартовавшей с принятия в 2003 г. Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Причем представляется весьма любопытным следующий факт: на момент принятия Федерального закона № 25-ФЗ в 2007 г. численность сотрудников ОМС резко возросла по сравнению с уровнем 2003 г., когда был принят Федеральный закон № 131-ФЗ, но уже начиная с 2008 г. заметна значительная убыль в численности работников ОМС (рис. 1.)

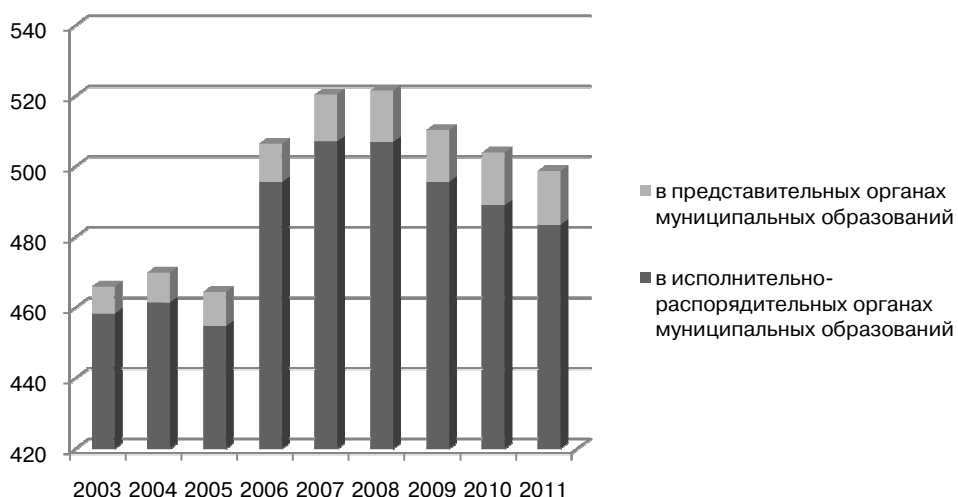


Рис. 1. Численность работников органов местного самоуправления в РФ (тыс. чел.)

Несмотря на резкий рост количества работников ОМС в 2006 г., это двусторонний процесс: изменения численности сотрудников ОМС сопровождались укрупнением муниципальных образований на территории РФ, связанным с переходом на двухуровневую модель организации деятельности местного самоуправления. Если в 2005 г., по данным министерства регионального развития, на территории РФ было зафиксировано 24 396 муниципальных образования, то уже к 2011 г. эта цифра сократилась до отметки в 23304 муниципальных образования.

Это обстоятельство породило потребность в привлечении на муниципальную службу новых квалифицированных кадров, способных обеспечить решение вопросов местного значения и исполнение переданных государственных полномочий. Вместе с тем следует отметить, что муниципальная служба не является привлекательной для высококвалифицированных специалистов с точки зрения материального обеспечения.

Нехватка квалифицированного кадрового персонала негативным образом влияет на темпы развития качественного управления на местном уровне власти, затормаживает рост потенциала сферы общественного самоуправления, препятствует процессу интеграции в общественно-государственную систему.

Большинство специалистов все чаще приходит к выводу о том, что без финансовой поддержки федерального центра проблемы повышения профессионального уровня муниципальных служащих не решить. В федеральном бюджете в составе раздела 01. «Общегосударственные вопросы» в 2012—2013 гг. предусмотрено выделение средств на обеспечение мероприятий по реформированию государственной и муниципальной службы в размере 126,5 млн руб. ежегодно.

Тем не менее, этих средств явно недостаточно для финансовой поддержки ОМС по осуществлению мероприятий по профессиональной подготовке, переподготовке, повышению квалификации и обучению муниципальных служащих и выборных должностных лиц. При фактической численности муниципальных служащих в 340 тыс. человек, отмечает руководство ряда субъектов РФ, финансовая поддержка местных бюджетов за счет средств федерального бюджета необходима повсеместно в размере не менее чем 500 млн руб. [2. С. 97].

В этой связи в настоящее время для низового уровня местного самоуправления, особенно для сельских поселений, дефицит подготовленных кадров является основной трудностью организационного плана. Недостаток кадров наблюдается и в некоторой части муниципальных районов или городских поселений [8. С. 67].

Факты говорят о безвыходности сложившегося положения. Без создания базы кадрового резерва немыслимо полноценное функционирование системы местных органов самоуправления, в нее неизбежно будут вливаться нежелательные, вирусные элементы.

Важным обстоятельством представляется необходимость демонстрации основных мотивов поступления на службу в аппарат администрации: на первом месте среди мотивов поступления на работу является нацеленность на карьеру (не считая тех, кто пришел на эту работу вследствие безвыходности). Такие мотивы, как желание проявить свои организаторские способности, творческий характер работы, по сути, ориентированы на достижение карьеры. Тем не менее в основе нацеленности на более высокую должность лежат корыстные мотивы [4. С. 66—67].

Этот негативный момент заставляет еще раз задуматься о необходимости создания специального кадрового резерва управленческого звена для местных органов власти. Значительную помощь ОМС в этом предприятии могли бы оказать местные вузы и общественные организации.

В Забайкальском крае с 2010 г. работает система формирования резерва управленческих кадров в ОМС. Управленческий резерв на должности руководителей представительных органов муниципальных образований был сформирован в каждом муниципальном районе. В итоге на выборах 2012 г. из 10 вновь избранных глав поселений, девять — резервисты [6].

В идеале такая система должна превалировать во всех муниципальных образованиях, но в силу ряда объективных причин эта задача пока трудновыполнима. Одна из основных проблем — отсутствие кадров, соответствующих требованиям для включения в резерв. Ухудшает и без того сложную ситуацию бездействие глав муниципальных образований. Обеспечение сотрудников жильем, диалог с вузами и общественными организациями, информационная открытость — эти меры находятся в зачаточном состоянии.

Следует отметить ряд общих проблем, присущих современному состоянию кадровой базы муниципальных служащих:

- недостаток квалифицированных кадров;
- отсутствие современных методик подбора кадров;
- игнорирование практики развитых стран в области отбора и расстановки персонала;
- отсутствие анализа и оценки качества имеющейся кадровой базы, ее потенциала;
- низкий уровень оплаты труда муниципальных служащих;
- низкий предел профессионального роста, отсутствие кадровых лифтов;
- отсутствие программ переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих;
- низкий уровень политической культуры.

По мнению Г.Г. Танова, политическая культура — профессиональное и гражданское требование к муниципальным служащим номер один. Он считает, что уже давно назрела необходимость поднять планку требований по линии политической культуры к этой категории управленцев на более высокий уровень [5. С. 95—96].

Развитие муниципальной службы обеспечивается комплексными программами, как на местном уровне, так и на уровне субъектов РФ. Так, в Республике Башкортостан в 2012 г. была утверждена Концепция кадровой политики в системе государственных органов и органов местного самоуправления.

Основная цель кадровой политики, в соответствии с Концепцией, «...формирование, развитие и эффективное использование кадрового потенциала государственного и муниципального управления...» [3].

Особое внимание уделяется организации работы по формированию кадрового резерва на долгосрочную перспективу на всех уровнях власти, повышению ответственности работников органов местного самоуправления.

На федеральном уровне указ Президента РФ 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и му-

ниципальных районов» устанавливает систему показателей для комплексной оценки работы органов местного самоуправления. Она охватывает все отрасли экономики и социальную сферу муниципалитетов: образование, здравоохранение, жилищно-коммунальное хозяйство, транспортную инфраструктуру, малый бизнес, территориальное планирование. Главное внимание уделяется параметрам, характеризующим качество жизни населения, а также степень внедрения новых методов и принципов управления.

Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления — важный процесс, который позволит сгладить все неровности и недостатки российской модели ОМС. Необходим переход от формулирования показателей эффективности к определению индикаторов эффективности, одинаковых для всех муниципалитетов — городских округов или муниципальных районов со сходными условиями деятельности.

Представляется целесообразным добавить к этому начинанию технологию оценки служебной деятельности муниципальных служащих, длительное время использующуюся в широком ряде зарубежных стран. Она сводится к периодической аттестации работников их непосредственными начальниками. Самый распространенный метод оценки — графический, он предусматривает заполнение начальством анкет-характеристик на своих подчиненных в соответствии с их сферой деятельности и степенью эффективности в работе. Опыт зарубежных стран доказывает экономичность и эффективность применения данного метода [7. С. 175].

Помимо этого необходимо внедрять ряд других инноваций, призванных повысить качество и эффективность работы муниципальных служащих. Результаты исследования, проведенного А.М. Викуловым и К.Н. Ивановой в Самарской области, обозначили тенденцию повышения гражданской активности населения в последние годы, доказали важность использования механизма социального контроля для обеспечения саморегуляции системы местного самоуправления и упорядоченного взаимодействия составляющих ее элементов [1. С. 36]. Технология социального контроля, применимая к местным управленческим структурам, могла бы стать вполне уместной в этой связи.

Структура организации деятельности местной власти направлена на решение вопросов местного значения и переданных государственных полномочий по всем проблемам, связанным с обеспечением качества жизни населения. В рамках этой структуры традиционно вызревают нежелательные элементы, по вине которых страдают местные жители. Задача грамотного руководителя заключается в том, чтобы не допустить проникновения этих элементов в систему ОМС. Тем не менее это происходит повсеместно: коррупция разъедает изнутри не только государственный аппарат, но и институт местного самоуправления.

По существу, именно на местном уровне зарождаются вирусные элементы, которые со временем проникают в государственную власть и распространяют свое негативное влияние уже в масштабах целой страны. Для пресечения данного нарушения в работе системы представляется необходимым обратиться к технологии социального контроля на местном уровне. Эта технология предполагает активное

использование методики гражданского контроля над деятельностью руководителей ОМС: если активная часть граждан недовольна действиями управленца, считает его руководство неэффективным, а деятельность сомнительной, она вправе подать коллективную жалобу администрации и местным судам. Указанные органы, в свою очередь, будут обязаны провести внутреннюю проверку по этому делу, определить правомерность предъявляемых притязаний.

В случае выявления причастности подозреваемого лица к сомнительным операциям или доказательства его бездействия при выполнении плана работ руководству следует принять следующие предупредительные меры: указать на факт правонарушения со стороны муниципального служащего в местной газете с занесением информации в личное дело, а также понизить виновного в занимаемой должности. При повторении подобных действий — запретить занимать государственные или муниципальные посты на срок в 5 лет.

В результате использование этой технологии поможет сократить уровень коррупции как минимум на местном уровне власти, будет способствовать общественному сплочению и установлению политической стабильности в сфере деятельности ОМС.

Использование инновационных технологий позволит улучшить понимание основных потребностей населения, как на местном, так и на других уровнях власти; повысит уровень общественного доверия к ОМС и государственной власти повсеместно.

Но стоит помнить и о том, что эффективность деятельности местного самоуправления полностью зависит от профессионализма муниципальных служащих. Перед местными руководителями на первое место постоянно встает проблема подбора команды специалистов.

Фундамент кадровой политики на местном уровне власти должен сочетать в себе самые различные научные методики.

В сфере бизнеса в РФ постепенное распространение получает система Т. Хендрикса, использующая широкий ряд уникальных тестов-анкет. На основе проведенных анализов личностных, профессиональных качеств служащих и полученных характеристик составляются оптимальные рабочие группы. Стоит помнить и о методике подбора персонала кадровыми агентствами.

Местным службам, отвечающим за подбор кадров, необходимо интегрироваться в этот процесс. Игнорирование использования подобных методик неизбежным образом приведет к негативным последствиям для общего состояния кадровой базы муниципальных служащих и местного самоуправления в масштабах страны.

В качестве приоритетных направлений формирования эффективной кадровой базы муниципальных служащих следует выделить:

- государственное финансирование систем подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих;
- качественный отбор высококвалифицированных специалистов;
- оказание помощи муниципальным служащим в продвижении по карьерной лестнице;
- повышение профессионализма муниципальных служащих;

- оценка результатов работы муниципальных служащих через аттестацию;
- применение современных технологий подбора сотрудников в муниципальной сфере;
- создание и использование кадрового резерва;
- обучение выпускников вузов по целевым программам с дальнейшим трудоустройством в органы власти муниципальных образований.

Система кадров муниципальной службы ОМС в РФ находится в процессе поступательного развития. Руководством субъектов РФ, местным самоуправлением уже предприняты первые шаги на пути к обновлению кадрового состава. Поиск муниципальных служащих «нового образца» должен основываться на анализе профессиональных качеств претендентов на вакантную должность.

К сожалению, в настоящее время в большинстве случаев служащие местного самоуправления не соответствуют предъявляемым к ним требованиям, а отсутствие профессионализма в осуществляемой деятельности зачастую прикрывается ширмой не соответствующих истинному положению дел отчетов. Более того, такие сотрудники «старого образца» перекрывают доступ молодым специалистам, тем самым снижая качество муниципального управления ввиду отсутствия креативности в рабочей деятельности, повсеместного использования устоявшихся шаблонов.

Повышение заработных плат муниципальных служащих может привести к возникновению интереса со стороны высококвалифицированных специалистов к данному направлению рабочей деятельности, однако это до конца не решит проблем с формированием кадрового резерва на местном уровне, а также проблем с омоложением кадрового состава.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Викулов А.М., Иванова К.Н.* Социальный контроль как дальнейшее развитие системы местного самоуправления // *Власть*. — 2012. — № 4.
- [2] Итоговый документ IV съезда Всероссийского Совета местного самоуправления (г. Москва, 10 июня 2012 г.) // *Местное право*. — 2012. — № 3.
- [3] О Концепции кадровой политики в системе государственных органов и органов местного самоуправления Республики Башкортостан: указ Президента Республики Башкортостан от 2 октября 2012 г. № УП-378 // *Ведомости Государственного Собрания — Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан*. — 2012. — № 30 (396). — Ст. 1328.
- [4] *Новокрещенов А.В.* Кадровый состав местных органов власти: отбор кандидатов и их мотивация поступления на муниципальную службу // *Социологические исследования*. — 2008. — № 10.
- [5] *Танов Г.Г.* Политическая культура муниципальных служащих // *Власть*. — 2012. — № 3.
- [6] *Чупин Г.П.* Кадровая политика местного самоуправления. Официальный сайт районной общественно-политической газеты «Шилкинская правда». — 2013. URL: <http://shilk-pravda.ru/?p=659>
- [7] *Шамарова Г.М.* Формирование и развитие кадрового потенциала органов местного самоуправления: Дисс. ... докт. экон. наук. — М., 2010.
- [8] *Шуба К.Д.* Местное самоуправление в современной России: достижения и проблемы // *Власть*. — 2010. — № 8.

REFERENCES

- [1] Vikulov, A.M., Ivanova, K.N., Social'nyj kontrol' kak dal'nejshee razvitie sistemy mestnogo samoupravlenija. *Vlast'*, 2012, № 4.
- [2] Itogovyj dokument IV s#ezda Vserossijskogo Soveta mestnogo samoupravlenija (g. Moskva, 10 ijunja 2012 g.). *Mestnoe pravo*, 2012, № 3.
- [3] O Konceptii kadrovoj politiki v sisteme gosudarstvennyh organov i organov mestnogo samoupravlenija Respubliki Bashkortostan: ukaz Prezidenta Respubliki Bashkortostan ot 2 oktjabrja 2012 g. № UP-378. *Vedomosti Gosudarstvennogo Sobranija — Kurultaja, Prezidenta i Pravitel'stva Respubliki Bashkortostan*, 2012, № 30 (396), St. 1328.
- [4] Novokreshhenov, A.V., Kadrovyyj sostav mestnyh organov vlasti: otkor kandidatov i ih motivacija postuplenija na municipal'nuju sluzhbu. *Sociologicheskie issledovanija*, 2008, № 10.
- [5] Tanov, G.G., Politicheskaja kul'tura municipal'nyh sluzhashhih. *Vlast'*, 2012, № 3.
- [6] Chupin, G.P., Kadrovaja politika mestnogo samoupravlenija. *Oficial'nyj sajt rajonnoj obshhestvenno-politicheskoy gazety «Shilkinskaja pravda»*, 2013, Available at: <http://shilk-pravda.ru/?p=659>
- [7] Shamarova, G.M., Formirovanie i razvitie kadrovogo potencijala organov mestnogo samoupravlenija: Diss. ... dokt. jekon. nauk. Moscow, 2010.
- [8] Shuba, K.D., Mestnoe samoupravlenie v sovremennoj Rossii: dostizhenija i problem. *Vlast'*, 2010, № 8.

THE SEARCH FOR THE SOLUTION OF PERSONNEL PROBLEMS OF MUNICIPAL SERVICE IN THE RUSSIAN FEDERATION

V.V. Kushnir

The Department of Political Science and Social Policy
Russian State Social University
Wilhelm Pika str., 4, Moscow, Russia, 129226

The article is devoted to the analysis of a current state of personnel base of municipal service in Russia. The circle of the main problems is outlined, a number of effective technologies and the options promoting their permission are offered. The separate attention is paid to a question of formation of a personnel reserve of the young specialists who have ended higher educational institutions, a technique of selection of highly skilled employees.

Key words: local self-government, municipal service, personnel reserve.