

## МУНИЦИПАЛЬНАЯ КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА: ОСОБЕННОСТИ РАЗРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ

Изложенные выше теоретические представления о кадровом потенциале общества и государственной кадровой политике служат методологией познания как сущности, так и особенностей муниципальной кадровой политики. Последние обусловлены местом и ролью местных сообществ в функционировании и развитии российского общества. Нельзя забывать, что наше общество и состоит из местных сообществ, которые являются первичными формами его социальной организации: экономической, социально-политической, духовной, поселенческой. Именно здесь, а не на пирамиде власти, начинаются все жизненно важные процессы: происходит ранняя социализация личности, закладываются основы ее убеждений и гражданственности, профессиональных и нравственных качеств и т.п. Поэтому очень важно понять местное сообщество как целостное явление, следовательно, как полнокровный объект и субъект общенациональной кадровой политики.

В этой связи необходимо уточнить соотношение понятий «муниципальное образование» и «местное сообщество». В законодательстве РФ, например в федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», используется термин «муниципальное образование». Однако статус муниципального образования могут иметь не все местные сообщества. Например, район в составе города, или сельская администрация, или даже отдельная станица, или хутор в составе сельскохозяйственного района зачастую не являются муниципальным образованием. Понятие «местное сообщество» несет нечто большее, чем юридическое определение «муниципальное образование». Принято выделять четыре основных признака сообщества (рис.3): Одна из функций местного сообщества - социализация личности. Если все институты местного сообщества (семья, школа, трудовой коллектив, общественный сектор, церковь) реализуют общественные требования к образованию и воспитанию, то именно здесь закладываются основы полнокровного и творческого кадрового потенциала всего общества. Поэтому при формировании современной кадровой политики важно учитывать демографические характеристики и характеристики образа жизни, национальные, культурные, исторические особенности и традиции того населения, которое проживает на данной территории. Большое значение имеют географические, административные, экономические и информационные границы местного сообщества. В одних поселениях специалисты с удовольствием селятся на постоянное месте жительства, из других, наоборот, уезжают, уменьшая кадровый потенциал местного сообщества. Причин много. Но одна из главных в том, что не определена наиболее социально эффективная и конкурентоспособная стратегия экономического разви-

тия территории, которая бы максимально полно использовала все ресурсы. Положение местного сообщества в новой системе межрегиональных экономических связей, финансовых, товарных, информационных потоков и коммуникаций в значительной мере определяет кадровый потенциал.

Все города и территории страны имеют свою хозяйственную специализацию, свою траекторию экономического развития, занимают свою «нишу» в трансрегиональных связях и обмене, имеют свой инвестиционный профиль. Идентифицировать эти особенности, выбрать наиболее приемлемую и оптимальную, с точки зрения ресурсов и интересов населения, стратегию экономического развития в сочетании с региональными стратегиями - таковы основные задачи муниципальной кадровой политики. Однако эти задачи сложны и не имеют стандартного решения, ибо территориальное устройство весьма асимметрично, производительные силы размещены неравномерно, а социальная среда очень неоднородна.

Различен уровень социально-экономического развития местных сообществ: относительно благополучные, среднего уровня развития, дотационные и депрессивные. Так, например, по показателю прибыльности (убыточности) предприятий местные сообщества отличаются в десятки раз. Социальное пространство асимметрично не только по критериям уровня производственно-экономического развития, но и по другим факторам и критериям: природоресурсным, конфессиональным, социальным.

Например, по этническому и конфессиональному факторам выделяются районы, как с рассеянным, так и компактным проживанием этносов, районы, являющиеся активными контактными зонами, ставшие естественными центрами миграционных потоков.

По демографическому фактору выделяются территории с явно выраженной и устойчивой тенденцией депопуляции населения.

Асимметричность промышленно-транспортного освоения местных ресурсов, неравномерность развития городов и районов определяют соответствующую неравномерность в размещении населения, порождают пространственную диспропорцию в степени урбанизации и обеспеченности населения услугами современной социальной инфраструктуры.

Поэтому муниципальная кадровая политика на современном этапе является главным инструментом продуктивного использования конкурентных ресурсов той или иной территории. Она в полной мере должна учитывать то, что факторы местоположения, которые раньше привязывали экономическую деятельность к определенной территории, в настоящее время утрачивают свою роль ввиду развития электронных и физических систем связи. Города, другие муниципальные образования, все более активно включающиеся в межрегиональные и национальные связи и коммуникации, маркетинговые сети, инвестиционные потоки, имеют сегодня бесспорное преимущество перед другими поселениями.

Если раньше традиционно лучшими для размещения производства считались города, территории, располагающие хорошим доступом к топливу. Финансам, неквалифицированной и полуквалифицированной рабочей силе, то

теперь эти естественные преимущества теряют свою ценность развитием новых информационных технологий, современных телекоммуникационных и транспортных систем.

В результате внедрения таких инноваций повышается степень свободы мест для размещения бизнеса, а, следовательно, лучшего использования трудовых ресурсов. Активная муниципальная кадровая политика тем самым в состоянии решительно изменить ситуацию к лучшему во многих местных сообществах. С этой целью необходимо достижение органической связи между разработкой генеральных планов развития городов и населенных пунктов и стратегическим планированием в области разработки и реализации муниципальной кадровой политики, которая выступает как органическая составная часть стратегического управления в муниципальных образованиях.

В этой связи представляется важным определить стартовый социально-экономический потенциал муниципального образования, который состоит из трех блоков (рис. 4).

Особо отметим потенциал кадровой готовности, характеризующий степень включенности кадров управления, муниципальных служащих в реализацию стратегических задач, а также квалификационный состав трудоспособного населения муниципального образования. Эти факторы вместе представляют органическое единство, более того - нерасторжимы. Нередко они рассматриваются изолированно, что мешает понять социальные источники формирования современных управленческих кадров местной власти, ее продуктивного поведения в муниципальной среде и за ее пределами, в том числе и в области выработки и реализации муниципальной кадровой политики.

Важным направлением аналитических работ, связанных с выяснением стартовых условий развития муниципального образования, является анализ состояния самой системы управления. Обусловлено это тем обстоятельством, что недостатки в сфере правового обеспечения деятельности органов местного самоуправления, диспропорции в организационных структурах управления, слабая профессиональная подготовка персонала управления, прямо влияют на уровень социально-экономического развития местного общества.

Поэтому для разработки современной кадровой политики необходима интегральная оценка как сложившейся кадровой ситуации, так и исходной социально-экономической обстановки. Последняя может быть проведена по определенной форме (табл.2).

Оценка влияния факторов на социально-экономическое развитие муниципального образования как «позитивного» или «негативного» производится и формулируется экспертами.

С учетом интегральной оценки уточняются основные направления кадровой политики в системе муниципального управления. К ним относятся:

- формирование структуры кадрового потенциала государственных органов местного самоуправления, хозяйствующих субъектов, институтов гражданского общества, адекватной целям и задачам комплексного развития территории и создания благоприятных условий жизни населения муниципаль-

ных образований;- повышение престижа органов муниципального управления и авторитета государственных и муниципальных служащих, других категорий в руководящих кадрах;

- совершенствование системы профессионального развития и карьерного роста кадров муниципального управления;
- создание действенного резерва руководящих кадров;
- формирование эффективных механизмов рекрутирования новых кадров в систему муниципального управления, востребованности кадров государственных органов.

Реализация данных направлений предполагает:

- создание банка данных о кадровом потенциале муниципального образования;
- совершенствование системы оценки деятельности кадров муниципального управления;
- проектирование и рациональное использование кадровых технологий;
- управление развитием профессиональных качеств кадров муниципального управления;
- создание системы гарантий и компенсаций для работников муниципального управления, деятельность которых связана с высокой напряженностью, отличается сложностью, многовариантностью и повышенной ответственностью при обеспечении баланса национальных интересов и интересов муниципального образования;
- обновление и ротация кадрового состава муниципального управления;
- формирование кадрового резерва (ближнего, среднего, дальнего) и обеспечение его эффективного использования;
- объективная оценка результатов деятельности кадров муниципального управления, прежде всего по критериям устойчивого развития территории, эффективного использования местных ресурсов, повышения качества жизни населения.

Актуальность проблемы муниципальной кадровой политики очевидна, необходимо понять, что изолированное изучение кадровых процессов в сфере управления, властных отношений без глубокого анализа их социальных основ - состояния кадрового потенциала всего общества, местного сообщества, в первую очередь, - уже заводило в тупик кадровую политику государства.

На нынешнем этапе исключительной задачей органов власти является формирование работоспособной муниципальной службы. Обращается внимание на следующие *содержательные моменты* муниципальной службы:

а) муниципальная служба призвана содействовать реализации функций органов местного самоуправления;

б) эта организационная форма деятельности направлена на формирование штатов органов местного самоуправления;

в) содержанием деятельности муниципальных служащих является практическая реализация задач и полномочий местного самоуправления.

Правовое регулирование муниципальной службы, включая требования к муниципальным должностям муниципальной службы, определение статуса муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы осуществляется Федеральным законом от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации», законами субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении и о муниципальной службе (там, где они приняты) и уставами муниципальных образований в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Федерации.

Право поступления на муниципальную службу имеют граждане Российской Федерации не моложе восемнадцати лет, имеющие профессиональное образование и отвечающие требованиям занимаемой должности муниципальной службы.

Федеральным законом «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» статьей 8 «Классификация муниципальных должностей муниципальной службы» определено:

«1. Муниципальные должности муниципальной службы устанавливаются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с реестром муниципальных должностей муниципальной службы, утверждаемым законом субъекта Российской Федерации».

Квалификационные требования по должностям муниципальной службы устанавливают показатели, определяющие соответствие профессионального уровня служащего либо кандидата на замещение определенной, должности муниципальной службы функциям и полномочиям, установленным по этой должности.

В квалификационные требования к служащим, замещающим должности муниципальной службы, включаются требования к:

1) уровню профессионального образования с учетом группы и специализации муниципальных должностей муниципальной службы;

2) стажу и опыту работы по специальности;

3) уровню знаний Конституции Российской Федерации, федеральных законов, конституции (устава), законов субъектов Российской Федерации, устава муниципального образования и других нормативно-правовых актов муниципального образования применительно к исполнению соответствующих должностных обязанностей.

Гражданам, претендующим на муниципальную должность муниципальной службы, рекомендуется иметь:

1) для высших и главных муниципальных должностей муниципальной службы - высшее профессиональное образование по специализации муниципальных должностей муниципальной службы или образование, считающееся равноценным с дополнительным высшим профессиональным образованием по специальности «государственное и муниципальное управление»;

2) для ведущих и старших муниципальных должностей муниципальной службы - высшее профессиональное образование по специальности «государственное и муниципальное управление» или образование, считающееся равноценным;

3) для младших муниципальных должностей муниципальной службы - среднее профессиональное образование по специализации муниципальных должностей муниципальной службы или образование, считающееся равноценным.

Решение о признании образования равноценным принимается соответствующим органом местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации. В целях обеспечения высокого профессионального уровня муниципальных служащих, единства квалификационных требований по муниципальным должностям муниципальной службы рекомендуется:

1. Установить по муниципальным должностям муниципальной службы следующие квалификационные требования к стажу и опыту работы по специальности:

- высшие муниципальные должности - стаж муниципальной службы на главных муниципальных должностях не менее двух лет или стаж работы по специальности не менее пяти лет;

- главные муниципальные должности - стаж муниципальной службы на ведущих муниципальных должностях не менее двух лет или стаж работы по специальности не менее трех лет;

ведущие муниципальные должности - стаж муниципальной службы на старших муниципальных должностях не менее двух лет или стаж работы по специальности не менее трех лет;

старшие муниципальные должности - стаж работы по специальности не менее трех лет;

младшие муниципальные должности - без предъявления требований к стажу.

Другие квалификационные требования по соответствующим должностям устанавливаются нормативно-правовыми актами муниципальных образований с учетом компетенции органов и должностных лиц местного самоуправления.

Выполняя настоящие нормативно-правовые акты, многие органы местного самоуправления свели всю кадровую политику к формированию штатов администрации и правовому регулированию работы муниципальных служащих. Очевидно, в этом кроется одна из главных причин кризисного состояния многих муниципальных образований. Необходима работа на профессиональном уровне по воспроизводству всего кадрового потенциала, особенно с кадровым резервом.

В целях замещения должностей муниципального управления в порядке должностного (служебного) роста органами власти на местах формируется кадровый резерв. В состав резерва включаются перспективные

специалисты: депутаты местных советов, предприниматели, хозяйственные руководители, руководители различных ассоциаций, общественных организаций, движений. Замещение вакантных должностей в системе муниципального управления осуществляется на конкурсной основе.

Изучение реальной практики формирования резерва кадров показывает, что формального зачисления того или иного специалиста в резерв недостаточно. Важно организовать комплексное обучение резервистов, прежде всего, методам решения местных проблем с участием населения с учетом уровня социально-экономического развития территории. Таким образом, повышение квалификации или профессиональная переподготовка резерва кадров проводится как на базе современной управленческой теории, так и реальной практики жизнедеятельности муниципальных образований.

Планомерное обновление кадрового состава муниципального управления обеспечивается путем рекрутирования квалифицированных специалистов из различных сфер муниципального образования, а также ротации кадрового состава государственных и муниципальных служащих.

Важнейшим направлением муниципальной кадровой политики является подготовка управленцев новой генерации, обеспечение получения работниками муниципального управления дополнительного профессионального образования.