

ПРИОРИТЕТЫ МУНИЦИПАЛЬНОЙ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ

Предметом управления человеческими ресурсами является, как отмечалось, система социально-экономических отношений, складывающихся в области регулирования процессов их воспроизводства и развития.

Механизм управления человеческими ресурсами представляет собой совокупность отношений, форм и методов воздействия на их формирование, распределение, использование и возмещение.

Управление человеческими ресурсами составляет основное содержание кадровой политики. Оно направлено, во-первых, на формирование качественного *кадрового потенциала* и удовлетворение потребностей производства в квалифицированных кадрах; во-вторых, на обеспечение *эффективной занятости* трудоспособного населения и его оптимальное распределение между отраслями производства в муниципальных образованиях; в-третьих, *рациональное использование* персонала предприятий, организаций и учреждений.

Муниципальная кадровая политика представляет собой рассчитанную на длительный период линию развития *человеческих ресурсов*, систему подбора, расстановки и воспитания кадров, способных обеспечить определенную перспективу экономического, политического и культурного развития местного сообщества, целостное использование всех имеющихся на территории ресурсов: природных, человеческих, производственно-хозяйственных, образовательных, культурно-исторических и др.

В отличие от государственной кадровой политики, которая всегда затрагивает идеологию, политику, сферу властных отношений, муниципальная кадровая политика, прежде всего, касается непосредственной жизнедеятельности людей, их жизнеобеспечения и к работе в органах местного самоуправления, распределения по сферам деятельности. Она затрагивает экономику, культуру, социальную сферу и управление. В центре стоит проблема воплощения муниципальной *социальной политики*, где человек с его потребностями, интересами и устремлениями занимает определяющее место.

Социальные факторы, такие как характер, содержание и условия труда, его организация, культура производства, социально-бытовое обслуживание, жилищные условия, организация отдыха и досуга, - все это прежде всего влияет на формирование и развитие человеческих ресурсов, качественного кадрового потенциала территории. Приоритетное развитие *социальной сферы* (расширение сети общеобразовательных и здравоохранительных учреждений, предприятий бытового обслуживания, спортивных сооружений, культурных заведений, повышение уровня социального обеспечения, расширение круга социальных услуг и др.) призвано обеспечить качество формирования и подготовки кадрового потенциала муниципального образования.

Кадровая политика позволяет объединить и согласовать различные управ-

ленческие действия при проведении экономической, технической и социальной политики в масштабах предприятия, отрасли, всей территории. Ее роль особенно возрастает в условиях перехода *рыночной экономики*, развития демократических основ общественного устройства, углубления социальных преобразований, усложнения задач, решаемых на муниципальном уровне. Наряду с экономическими проблемами социальные приобретают решающее значение в современных условиях, поэтому кадровая политика реализуется, прежде всего, в *управлении социально-экономическими процессами* на всех уровнях - от малого предприятия до органов местной власти.

Современная роль кадровой политики ставит ее в разряд *важнейших факторов* социально-экономического развития территории, определяет место действенного рычага управления, посредством которого местное сообщество как субъект управления воздействует на ход не только кадровых процессов, но и развитие территории в целом.

На современном этапе **основная цель** муниципальной кадровой политики состоит в следующем:

- привлечь к участию в социально-экономических реформах все трудоспособное население территории, мобилизовать человеческие ресурсы на активное участие в высокоэффективном и высококачественном труде, обеспечить воспроизводство жизненных сил местного сообщества;
- укомплектовать все звенья общественной и хозяйственной работы инициативными и компетентными людьми, осознающими необходимость качественных перемен и умеющими проводить социальные цели в жизнь;
- обеспечить непрерывное совершенствование и своевременное обновление кадрового состава производственно-хозяйственной, социально-культурной и управленческой организации местного сообщества, добиться повышения профессионализма и социальной ответственности кадров в области муниципального управления.

По **содержанию** муниципальная кадровая политика охватывает такие проблемы:

- целенаправленное, планомерное и сбалансированное формирование и подготовку квалифицированных работников, непрерывное повышение их профессионального мастерства, всестороннее образование и постоянное воспитание кадров;
- распределение и перераспределение работников по сферам занятости, видам профессиональной деятельности;
- рациональное использование кадров, моральное и материальное стимулирование их деятельности, развитие специальных способностей! формирование удовлетворенности трудом;
- организация кадровой и социальной работы, контроль за деятельностью кадров; формирование и развитие комплексной системы управления человеческими ресурсами.

Таким образом, муниципальная кадровая политика как *система управления*

человеческими ресурсами государственного, муниципального, коммерческого и некоммерческого секторов территории местного сообщества в целом включает в себя ряд направлений. Приоритетными из них для местного сообщества являются такие:

- **Демографическая политика** - часть кадровой политики, направленная на управление процессами демографического развития территории, воспроизводства населения, укрепления его социального здоровья и увеличения активной продолжительности жизни.
- **Политика в области образования**, целью которой является всестороннее развитие человека, его умственных и физических способностей, воспитание высоких нравственных качеств, формирование граждан, способных к сознательному общественному и профессиональному выбору, обогащение на этой основе кадрового потенциала сообщества, обеспечение местного хозяйства квалифицированными работниками.
- **Политика в области занятости** - часть кадровой политики, связанная с обеспечением трудоспособного населения рабочими местами и участием его в хозяйственной деятельности местного сообщества. Цель этой политики - создать такие материально-технические и социально-экономические условия, в соответствии с которыми каждому трудоспособному члену сообщества предоставляется объективная возможность участвовать в труде путем создания современных рабочих мест.
- **Политика в области труда и заработной платы** - часть кадровой политики, связанная с осуществлением контроля за мерой труда и потребления материальных и духовных благ, регулированием трудовых отношений и оплаты труда, его материальным стимулированием, состоянием и укреплением трудовой и производственной дисциплины, характером и условиями труда, его содержанием и др.
- **Социальная политика** - самая важная часть кадровой муниципальной политики, направленная на создание благоприятных условий для наиболее полного развития человека, его личностного потенциала за счет всемерного улучшения труда и быта людей, организации здравоохранения, торгового и бытового обслуживания населения, развития муниципального жилищно-коммунального хозяйства, организации социального обеспечения, развития культуры и искусства, поднятия уровня жизни и др.

Таким образом, **управлять человеческими ресурсами** означает, прежде всего *регулировать* демографические процессы, *готовить* квалифицированные кадры, оптимально *распределять* их между всеми сферами жизнедеятельности муниципального образования¹, *создавать* необходимые условия высокопроизводительного и качественного труда, постоянно *поднимать* уровень жизни населения местного сообщества.

Управление муниципальными социальными системами, или муниципальное социальное управление, является, по сути, целенаправленным воздействием на условия жизнедеятельности, основным направлением которого является **кадровая политика** местного сообщества,

Муниципальная *кадровая политика* - это ведущее звено организации местного сообщества, поскольку представляет собой **комплексную систему управления человеческими ресурсами** и является необходимой основой для объединения и согласования управленческих воздействий в организационной, экономической и культурной сферах местного сообщества.

- Решение проблем местного сообщества в период перехода к рыночной экономике и в процессе социальных преобразований зависит, прежде всего, от научно обоснованной разработки и эффективной реализации **целостной кадровой политики**, поскольку в конечном итоге все в зависимости от правильной подготовки, расстановки и использования конкретных людей на конкретных местах.

- Управление человеческими ресурсами становится *решающим фактором* развития местного сообщества, поскольку политические, экономические и социальные реформы проводятся через людей и для людей. Кадровая политика является ведущим звеном в цепи современных проблем и *действенным рычагом* муниципального социального управления, посредством которого муниципальное сообщество, как субъект управления, воздействует на темпы и направление своего целостного развития.

- Управление человеческими ресурсами является важнейшей частью муниципальной науки, имеющей специфический предмет, содержание и объект изучения. Овладение этой наукой становится объективной необходимостью в современных условиях развития общества, что предполагает ее изучение *в системе высшего и послевузовского образования*, особенно в рамках специальности - «государственное и муниципальное управление».

- Логика развития социального управления указывает на появление в *сфере управленческого труда* новой профессии - **управляющего человеческими ресурсами** (менеджера персонала, образования, занятости и т.д.), что требует организации соответствующих высших учебных заведений, подготовки дипломированных специалистов и научно-педагогических кадров в области кадровой политики в целом и муниципальной в частности.

- Сложность и многоаспектность управления человеческими ресурсами ставит проблему *создания* муниципальных органов, координирующих различные направления и подразделения **кадрового менеджмента** как единой системы активизации человеческого потенциала в масштабах муниципального образования.

Поскольку система управления человеческими ресурсами охватывает различные сферы профессиональной деятельности (социальное планирование и прогнозирование, образование, профессиональную ориентацию, занятость, организацию труда, управление персоналом, социальную работу и др.), то естественно предположить, что и **система подготовки специалистов** в области управления человеческими ресурсами должна отражать разнообразие и специфику названных составляющих рассматри-

ваемой системы. При этом объединяющим началом в подготовке различных специалистов по управлению человеческими ресурсами является *объект воздействия* (т.е. люди), организация которого требует специальных знаний, умений и навыков. Поэтому программы обучения таких специалистов должны предусматривать как общие для всех блоки дисциплин (гуманитарный, экономический, социально-психологический, управленческий циклы), так и специальные, отражающие особенности той или иной составляющей системы управления человеческими ресурсами.

Научно обоснованный и эффективный менеджмент человеческих ресурсов предполагает качественную подготовку профессионалов по **специальностям и специализациям** высшего и послевузовского образования.

Предлагаемая система подготовки специалистов в области управления человеческими ресурсами предусматривает возможность осуществления их дальнейшей профессиональной деятельности на различных уровнях социального управления - от государственного до уровня фирм и их структурных подразделений. Так, выпускники вузов со специализациями *«Государственное и муниципальное управление»*, *«Политология и социальное управление»* в основном могут работать в административно-государственных органах по разработке и реализации кадровой и социальной политики, а специализирующиеся в социальном управлении так же в службах социального развития предприятий, организаций, органов отраслевого и муниципального управления. Выпускники факультетов *педагогического менеджмента* могут работать как в государственных органах управления образованием, так и на руководящих должностях в системе подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров на производстве, а также в непосредственном управлении учебными заведениями различных типов и форм собственности. *Психологов*, специализирующихся в области профессиональной ориентации, готовят для работы в школах, центрах занятости, на производстве в качестве профконсультации специалистов по профессиональному отбору, из них формируются руководящие кадры центров профессиональной ориентации и социально-психологических служб различного уровня управления. *Менеджеров трудовых ресурсов* готовят, как правило, для работы на управляющих должностях государственных органов по труду, *менеджеров по занятости* - для управленческой деятельности в службе трудоустройства, *менеджеров по труду* - для руководящих должностей подразделений по организации и оплате труда, *менеджеров персонала* - для работы по комплексной организации управления человеческими ресурсами предприятий, организаций и учреждений. Для организации социального обеспечения населения районов, городов, областей готовят специалистов в области права (*менеджеры социального обеспечения*) или социологии (*менеджеры социальной работы*), что соответствует основному содержанию такого рода профессиональной деятельности.

Кроме различия в специализациях менеджеры человеческих ресурсов дифференцируются также по **уровням образования**: младшие менеджеры (за исключением некоторых специальностей), бакалавры и магистры

управления. Такая дифференциация позволяет готовить управленческие кадры для различных уровней специального управления - от малых и, средних предприятий до правительственных учреждений и организаций. Послевузовское образование может быть продолжено в различных формах квалификационной учебы, а также в докторантуре (аспирантуре) по соответствующей специализации.

Содержание учебных планов подготовки специалистов по управлению человеческими ресурсами должно носить, на наш взгляд, «блочный» характер, который предполагает сведение смежных дисциплин в определенные блоки. Например, в блок *общенаучных дисциплин* входят гуманитарные и общественные науки, информатика вычислительная техника, иностранные языки и риторика, религиоведение и культурология, организация делопроизводства и др. *Блок экономических дисциплин* включает в себя макро- и микроэкономику, планирование и прогнозирование, финансы и бухгалтерский учет, организацию и оплату труда, основы предпринимательства и др. *Блок социально-психологических дисциплин* объединяет социологию и психологию управления, профессиональную ориентацию, социальную психологию организаций, психодиагностику и т.д. *Управленческий блок* предполагает изучение теории и истории социального управления, государственного и муниципального управления, основ административного и функционального менеджмента, методологии управления человеческими ресурсами, практики кадрового менеджмента *Правовой блок* охватывает различные юридические дисциплины: конституционное, финансовое, административное, хозяйственное и трудовое право, право социального обеспечения, основы государственного строительства, муниципального права. При этом каждый блок дисциплин корректируется в зависимости от специализации обучающегося и его образовательного уровня.

Большой опыт подготовки менеджеров человеческих ресурсов имеет Межрегиональная Академия управления персоналом (МАУП, г. Киев), которая с 1989г. осуществляет подготовку и переподготовку дипломированных специалистов в области социального управления, управления трудовыми ресурсами, образованием, профессиональной ориентацией, социальным развитием, персоналом и др. Система управления подготовки в МАУП многоуровневая, она включает в себя на правах структурных подразделений:

- лицей* (обеспечивает довузовскую подготовку учащихся выпускных классов средних общеобразовательных школ);
- колледж* (готовит и выпускает младших специалистов, менеджеров низового звена управления человеческими ресурсами;
- бакалавриат* (готовит бакалавров управления по различным направлениям менеджмента человеческих ресурсов);
- магистратура* (обеспечивает подготовку магистров управления по соответствующей специализации);
- *докторантура* (готовит научно-педагогические и высшие управленческие

кадры с присвоением степени доктора философии в соответствующей области управления человеческими ресурсами).

Богатый опыт в разработке и реализации муниципальной кадровой политики существует в Краснодарском крае, на кафедре государственного и муниципального управления Кубанского государственного университета.¹

Развитие теории муниципальной кадровой политики требует изучения типов кадрового воспроизводства и выявления особенностей отдельных его фаз. Различают три основные фазы воспроизводства кадров: *первая* - воспроизводство населения, подготовка и переподготовка кадров, развитие физических и духовных способностей работников; *вторая* - распределение и перераспределение кадров в соответствии с потребностями местного хозяйства, способностями и квалификацией работников; *третья* - обеспечение эффективного использования кадров во всех сферах и отраслях. В соответствии с основными фазами кадрового воспроизводства должна строиться кадровая политика, охватывающая различные уровни управленческой деятельности по созданию, подготовке и эффективному использованию кадрового потенциала местного сообщества, отраслей, предприятий, гражданских институтов, хозяйствующих субъектов на территории (табл. 3).

Фазы формирования, распределения, перераспределения, использования и возмещения человеческих ресурсов представляют собой своеобразный замкнутый *цикл*. Заключительная фаза использования (потребления человеческих ресурсов плавно переходит в этом цикле в начальную фазу возмещение и формирование кадрового потенциала общества в целом, региона, местного сообщества.

Кадры являются не только социально-экономической, но и политической категорией, поскольку постановка любой экономической, социальной или культурной проблемы требует учета политической обстановки на местном уровне, людей в органах местной власти, способных решать ее на профессиональном уровне. Поэтому понятие кадров всегда тесно связано с понятиями *политической, хозяйственной и духовной деятельности*, в основе которых лежат разработка и реализация исторически определенной кадровой политики.

Соотношение фаз воспроизводства совокупной рабочей силы и слагаемых кадровой политики

Фаза	Подсистема	Слагаемые подсистемы	Слагаемые кадровой политики
------	------------	----------------------	-----------------------------

¹ См.: Авдеева Т.Т. Экономическое развитие местного сообщества. Методология и технология. М., 2000; Филиппов Ю.В., Авдеева Т.Т. Основы развития местного хозяйства. Учебник. М., 2000.

воспроизводства рабочей силы	управления человеческими ресурсами		
формирование и развитие	Управление трудовыми ресурсами	<p>1) Управление демографическими процессами;</p> <p>2) Управление образованием и профориентацией;</p> <p>3) Управление социальным развитием</p>	<p>Демографическая политика</p> <p>Политика в области образования</p> <p>Социальная политика</p>
Распределение и перераспределение	Управление занятостью	<p>1) Управление рабочими местами;</p> <p>2) Управление первичным распределением;</p> <p>3) Управление перераспределением</p>	<p>Политика в области занятости</p>
Использование (потребление)	Управление персоналом	<p>1) Управление трудом</p> <p>2) Управление кадрами;</p> <p>3) Управление социально-демографическими процессами</p>	<p>Политика в области</p> <p>труда и заработной платы</p> <p>Социальная политика</p>

Понятие «кадры» является одновременно собирательным и многоуровневым, отражая особенности общественного разделения труда, социальной структуры и иерархии, системы функционирования социальных ролей и статусов, что выражается в различных **классификация кадров: по сферам сообщества** (политическая, экономическая, духовная); *отраслям общественного производства; категориям* (руководители, специалисты, технические исполнители, рабочие) (занятые преимущественно физическим или преимущественно умственным трудом); *степени квалификации* (высококвалифицированные, квалифицированные, малоквалифицированные и неквалифицированные); *профессиям* (экономисты, инженеры, юристы, психологи, педагоги, врачи и т.д.), а также по другим социально-демографическим и профессионально-квалификационным признакам.

Для развития теории кадровой политики, муниципальной в том числе, важное значение имеют уточнение *типа воспроизводства кадров* и выявление особенностей отдельных его *фаз*. **Тип воспроизводства** представляет собой совокупность существенных устойчивых черт воспроизводства, которые выражают адекватные каждому *историческому этапу развития общества* целевую воспроизводственную функцию (охватывающую в единстве экономический, политический и социальный аспекты), а также социальные условия и экономический режим использования ресурсов, необходимых для ее выполнения. Исследование важнейших черт различных *исторических типов* воспроизводства, отражающих уровень развития хозяйственной жизни общества в целом, местного сообщества в частности, имеет важное значение для выявления особенностей *воспроизводства кадров* - их главной производительной силы.

Существенным аспектом рассматриваемой проблемы является также обоснование содержания и выявление особенностей каждой фазы кадрового воспроизводства, которые должны быть учтены при разработке *научно обоснованной кадровой политики*. Поскольку носителем единичной рабочей силы является трудоспособный человек, носителями совокупной рабочей силы - все трудоспособные члены местного сообщества, то воспроизводство кадров во многом определяется воспроизводством *совокупной рабочей силы*. В этой связи важное значение имеет характеристика взаимосвязи всех фаз воспроизводства совокупной рабочей силы и *воспроизводства кадров*.

Цель этой фазы - удовлетворять потребности местного сообщества в *квалифицированных кадрах*. Эта фаза охватывает воспроизводство населения, подготовку и переподготовку кадров, развитие физических и духовных способностей работников. Необходимыми условиями *эффективной кадровой политики* в рассматриваемой фазе являются: познание всех действующих законов народонаселения и использование их в практической деятельности; разработка и реализация концепции развития системы образования, профессиональной ориентации и подготовки кадров на долгосрочную перспективу; разработка и внедрение мероприятий по совершенствованию условий жизнедеятельности, социальному обеспечению

и использованию свободного времени.

Цель второй фазы - обеспечивать *эффективную занятость* трудоспособного населения, оптимально распределять и перераспределять рабочую силу между отраслями хозяйства, сферами производства в регионе, в местном сообществе, в стране в целом. Эффективная занятость населения обеспечивается путем организации и совершенствования рабочих мест в государственном, муниципальном, коммерческом и некоммерческом секторах экономики, оптимизации их соотношения и сбалансированности.

В систему *первичного распределения* кадров входит трудоустройство выпускников средних общеобразовательных и профессиональных школ,

специалистов с высшим и другим специальным образованием. *Вторичное распределение кадров* перераспределение - связано с выделением большей подвижности работников той ее части, которая связана с изменениями в производительных силах под воздействием научно-технического прогресса рыночных процессов и действием закона перемены труда система должна включать в себя показатели, характеризующие распределение работников через службу занятости (в том числе организованный набор рабочих и переселение семей), перевод работников на другую работу и т.д.

Цель третьей фазы воспроизводства - обеспечивать *оптимальное использование* рабочей силы во всех сферах и отраслях местного хозяйства. Эта фаза является ведущей в процессе воспроизводства, так как в ней реализуется способность человека к труду, производятся материальные и духовные блага. На третьей стадии воспроизводства особое внимание должно уделяться обеспечению повышения *эффективности использования кадров* в управлении, производственных и непроизводственных отраслях, что проявляется в повышении производительности и качества труда, улучшении условий жизни людей. Это зависит, прежде всего, от темпов научно-технического прогресса, возможностей территории, рационализации рабочего времени, внедрения научной организации труда и управления, повышения уровня социальной зрелости коллективов и местных сообществ в целом, использования эффективных форм и методов *управления персоналом*.