

УДК 22.00.08

КАДРОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ В СИСТЕМЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ. ОПЫТ, ПРОБЛЕМЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ. (Белгородский опыт)

Ю.В. Астахов

*Белгородский
государственный
университет*

В статье рассматриваются проблемы кадровой работы в системе муниципальной службы. Научную актуальность и практическую значимость проблемы обуславливает то обстоятельство, что комплексное использование кадровых технологий обеспечения муниципальной службы является по сути одной из ее главных составляющих. В работе подчеркивается, что управление персоналом муниципальной службы выступает составной частью управления муниципальной службы в целом. В статье анализируется опыт использования кадровых технологий в органах государственной и муниципальной службы Белгородской области, внедрение в практику работы администрации города Белгорода городской целевой программы «Муниципальные кадры» на 2009-2011 гг.

Ключевые слова: кадровые технологии, муниципальные кадры.

Целью управления персоналом в системе муниципальной службы является повышение эффективности использования человеческого потенциала в органах местного самоуправления. Для достижения этой цели следует использовать те кадровые технологии, которые уже апробированы на практике в исполнительно-распорядительных органах власти на муниципальном уровне и фактически направлены на повышение эффективности труда муниципальных служащих.

Мы полагаем, что в данной сфере целесообразно выделить три базовые кадровые технологии. Во-первых, оценку персонала; во-вторых, закрепление персонала; в-третьих, повышение квалификации персонала.

При их применении на практике решаются следующие задачи:

- сформировать высококвалифицированный состав служащих в системе муниципального управления, обеспечив тем самым профессиональное исполнение поставленных задач;
- с помощью кадровых технологий выиграть жесткую конкуренцию с частным сектором за привлечение высокопрофессиональных сотрудников для работы в органах местного самоуправления.

В Российской Федерации в системе муниципальной службы внедрение кадровых технологий, фактически, находится на начальном этапе. А применение их на практике зависит от уровня развития организации и способности ее к адаптации в переходный период реформ, а также от грамотных управленческих решений и политической воли руководителей.

Управление персоналом как вид профессиональной деятельности предполагает комплексное использование кадровых технологий. При этом следует иметь в виду, что для общих управленческих технологий объектом воздействия является человек как участник трудового процесса, как субъект деятельности. Общие технологии управления обеспечивают целостное воздействие на поведение человека, создание благоприятной управленческой среды, организованности, дисциплины, доверия, изменение отношения персонала к трудовой деятельности в соответствии с целью управления.

В тоже время, как известно человек в организации выполняет социальную роль, обусловленную наличием у него необходимых для организации профессиональных способностей. Это своеобразный профессиональный капитал организации, ее профессиональное богатство. Управление этим капиталом в организации требует более тонких и специфических средств воздействия. Ими и являются кадровые технологии, объектом воздействия которых являются профессиональные способности человека и рациональное использование его профессионального опыта в организации. По мнению профессора В.В. Черепанова **кадровая технология** – это средство управления количественными и качественными характеристиками персонала, обеспечивающие достижение целей организации. Квалифицированных работников нужно найти на рынке труда, оценить их качества и способности, произвести отбор, ввести в состав организации и обеспечить включение в производственный процесс, максимально полезно как для организации, так и для человека. Для этого необходимо использовать соответствующие кадровые технологии.

Содержание кадровых технологий представляет собой совокупность последовательных процедур, приемов, операций, которые позволяют либо получить информацию о возможностях человека, либо сформировать требуемые для организации, либо изменить условия их реализации¹.

Профессор К.О. Магомедов полагает что, **кадровые технологии** – это институт эффективного управления персоналом государственных (муниципальных) органов и показатель оптимизации процедур кадровой работы, уровню развития ее профессиональной культуры².

В результате применения кадровых технологий, как правило, получают более полную информацию о способностях человека, отчего зависит его дальнейшее профессиональное развитие, изменение должностного статуса в организации, эффективная реализация возможностей человека, достойное вознаграждение за труд, побуждая человека к изменению своей роли в организации, созданию климата доверия, удовлетворенности трудом. Поэтому грамотное применение кадровых технологий вносит свой вклад в управляемость организации, эффективность ее деятельности, формирование социального капитала организации.

Вместе с тем, такая кадровая технология как аттестация, не относится к общей управленческой технологии. В то же время ее последствия могут иметь прямое отношение к изменению статуса человека организации. На ее основе могут приниматься управленческие решения с включением в управленческую практику других кадровых технологий – должностное перемещение, профессиональное обучение, награждение, увольнение персонала и т.д. Объективная оценка вклада человека в дела организации,

¹ См.: Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики: учеб. пособие для студентов вузов / В.В. Черепанов; В.П. Иванов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2007. – С.469.

² См.: Магомедов К.О. Кадровые технологии в управлении персоналом государственной гражданской службы. Служба кадров и персонала. Ежемесячный журнал 10.2007, С. 34.



его профессиональных личностных качеств и принятые на основании этого кадровые решения могут, как подорвать, так и укрепить доверие человека к руководству органа МС, стимулировать или снизить его профессиональную и социальную активность.

В проведенном нами в 2007 году в 11 муниципальных образованиях Белгородской области исследовании «Регулирование кадровых технологий в системе муниципальной службы», в котором участвовали муниципальные служащие ($n=600$ человек), руководители и специалисты кадровых служб органов местного самоуправления ($n=30$ человек), эксперты ($n=65$ человек), была осуществлена оценка качества применения и использования отдельных кадровых технологий в органах муниципального управления.

Исследование показало, что муниципальные служащие позитивно оценивают процесс внедрения кадровых технологий. Чаще всего респонденты отмечали, что за последние годы улучшились: «процесс обучения муниципальных служащих» (63 % респондентов), «аттестация муниципальных служащих» – 51 %, «повышение квалификации» – 48 %, «профессиональная компетентность кадров» – 42 %, «система непрерывного образования муниципальных служащих» – 40 %.

Ухудшение качества реализации кадровых технологий из числа опрошенных респондентов не отметил никто. Более того, максимальное количество негативных оценок какой-либо технологии едва превышает уровень погрешности.

Характеризуя в целом использование кадровых технологий в системе муниципальной службы, следует отметить общий позитивный тренд их качества. Даже там где позитивной динамики не наблюдается, зафиксировано стабильное состояние и то обстоятельство, что не происходит откат в сторону снижения качества.

Таким образом, подводя общий итог анализу ответов муниципальных служащих, в данном аспекте мы можем сделать следующий вывод. В абсолютном большинстве муниципальных образований Белгородской области кадровые службы стремятся использовать практически весь арсенал кадровых технологий. Однако частота использования некоторых технологий является еще недостаточной, но тенденция к росту качества их применения – бесспорна. Особо следует отметить успехи в применении образовательных технологий. Обучение и повышение квалификации оцениваются высоко. Впрочем, также высока и потребность в знаниях и умениях, которые они помогут получить.

В подавляющем большинстве организаций, в том числе и на муниципальной службе результаты кадровых технологий внедряются в нормативных границах имеющих как рекомендательный, так и предписывающий характер для руководителя. Так, в соответствии с порядком конкурсного замещения вакантных должностей на муниципальной службе предполагается, что решение конкурсной комиссии является окончательным при определении победителя конкурса. На основании этого решения руководителем органа МС издается нормативно-правовой акт о назначении претендента на вакантную муниципальную должность.

В муниципальной практике, как правило, рекомендательный характер решений аттестационной комиссии может состоять, к примеру, в изменении должностного статуса работника, в увеличении денежного содержания, в применении мер поощрения, направлении на учебу и т.д.

В федеральном законе «О муниципальной службе в Российской Федерации» ст.18 подчеркивается: что «по результатам аттестации муниципального служащего аттестационная комиссия выносит решение о том, соответствует муниципальный служащий замещаемой должности муниципальной службы или не соответствует»¹.

Мы полагаем, что нормативное закрепление порядка использования результатов кадровых технологий упорядочивает их применение: повышает степень доверия персонала к ним, уменьшает возможность субъективизма при принятии решения, по-

¹ См.: «О муниципальной службе в Российской Федерации» федеральный закон №25 ФЗ от 25 марта 2007 г. Российская газета. – 2007. 7 марта



вышает эффективность затрат на их проведение, играет стимулирующую роль для персонала.

Реализация кадровой политики в органах местного самоуправления и государственной власти, как и государства в целом малопродуктивна, если субъект управления не имеет информации о состоянии кадрового потенциала, тенденциях развития, изменениях его характеристик и ряде других параметров. Многие из них могут быть формализованы, а, следовательно, работа с ними может быть автоматизирована с применением современных компьютерных средств и соответствующего программного обеспечения.

Характеристики персонала в организации изменяются во времени и пространстве. Это связано с развитием человека, изменением его должностного статуса, включением его в систему кадровых технологий и рядом других действий субъекта управления по отношению к нему. В результате этих обстоятельств кадровые процессы получают в организации либо желательную, либо нежелательную динамику, приобретают такое содержание, которое изменяет количественные и качественные характеристики его состава. А поскольку ряд характеристик персонала и содержание кадровых технологий подлежат формализации, то речь может идти о повсеместном создании автоматизированных систем управления кадровыми ресурсами (АСУКР) организации, предприятия, отрасли, министерства, ведомства, государственной и муниципальной службы в режиме квазиреального времени.

В первом десятилетии XXI века наибольшую возможность применения компьютерных средств и автоматизации имеют кадровые технологии оценки, отбора, подбора и тестирования персонала. Достаточное компьютерное и программное обеспечение получили психологические тесты. Развитие и применение на практике получают социологические методы оценки персонала, которые имеют широкие возможности использования при проведении процедуры конкурсного отбора, квалификационного экзамена и аттестации. С их помощью создаются профили профессий и должностей, оценивается степень профессиональной пригодности муниципального служащего.

В последние годы в Российской Федерации компьютеризация и автоматизация кадровых технологий в системах государственной и муниципальной службы имеет позитивную динамику. Так, например, в органах государственной власти Белгородской области уже на протяжении нескольких лет используется компьютерная обработка данных персонала. Граждане, желающие поступить на государственную службу, проходят всю конкурсную процедуру, утвержденную Постановлением правительства Белгородской области 29 сентября 2006 г. №202-пп «Об утверждении административного регламента проведения конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Белгородской области», в том числе и тестирование по программному комплексу «Профессор». Также в соответствии с реализацией Поручения Президента РФ по итогам совещания по формированию резерва управленческих кадров 23 июля 2008 г., Указа Президента РФ от 23 августа 2008 г. № 12 52 «О комиссии при Президенте РФ по формированию и подготовке резерва управленческих кадров» в регионе принято постановление правительства области от 22 сентября 2008 г. № 234-пп «Об областной целевой программе развития государственной и муниципальной службы Белгородской области на 2008-2010 годы», где в целях информационно-методического обеспечения реализации данной Программы предусмотрена разработка программного комплекса «Резерв управленческих кадров области».

Для учета персональных данных муниципальных служащих органа исполнительной власти городского округа «Город Белгород» внедрена программа «Парус – кадры», а в соответствии с федеральным законом от 2.03.2007 г. №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», законом Белгородской области от 24.09.2007 г. № 150 «Об особенностях муниципальной службы в Белгородской области» в 2007-2008 годах представительным органом местного самоуправления города Белгорода приняты следующие нормативно-правовые акты обеспечивающие равный доступ граждан к муниципальной службе. В их числе: «Об утверждении Положения о порядке проведения аттестации муниципальных служащих органов местного само-

управления» решение Совета депутатов г. Белгорода от 04.12.2007 г. № 591; «О порядке проведения конкурса на замещение должности муниципальной службы в органах местного самоуправления г. Белгорода» решение Совета депутатов г. Белгорода от 29.04.2008 г. № 14; «Об утверждении Положения о квалификационных требованиях к должности муниципальной службы городского округа «Город Белгород» решение Совета депутатов г. Белгорода от 29.04.2008 г. № 15; «Об утверждении Положения о порядке проведения квалификационного экзамена для присвоения квалификационных разрядов муниципальным служащим органов местного самоуправления г. Белгорода» решение Совета депутатов г. Белгорода от 24.06.2008 г. № 41.

Принятие и реализация на практике данных нормативно-правовых актов в администрации города Белгорода позволили выстроить стройную систему в работе с кадрами, осуществить практические меры по внедрению в муниципальное управление современных научных подходов и кадровых технологий.

Так, проведенный в 2007-2008 гг. кадровый аудит позволил внедрить практику построения структуры администрации города по штабному принципу, разработать схемы взаимодействия, зоны полномочий и ответственности, персонифицировать функции работников.

В настоящее время в деятельности администрации города применяются различные принципы распределения задач и функций между подразделениями администрации: по отраслям управления, характеру управленческой деятельности, целевым группам, по территориям. В соответствии с этими принципами созданы конкретные организационные единицы – департаменты, комитеты, управления, службы, сектора. Однако работа по оптимизации структуры под конкретные цели и задачи требует продолжения. По инициативе администрации в городе образовано МУ «Институт муниципальных проблем», который взял на себя функции статистического и социологического обеспечения управленческой деятельности.

Создана система непрерывного образования работников администрации города, которая нацелена на повышение профессионализма и компетентности муниципальных служащих.

Однако, система организации муниципальной службы пока не лишена недостатков. Об этом свидетельствует практика муниципального управления. Многие служащие не задумываются о целях своей деятельности, не могут самостоятельно ставить задачи и принимать адекватные действия. Управленческие решения зачастую не подкрепляются должным аналитическим обоснованием.

В соответствии с поручением Президента Российской Федерации по итогам совещания по формированию резерва управленческих кадров 23 июля 2008 года правительство Белгородской области постановлением от 10 ноября 2008 года № 272-ПП, утвердило разработанную аппаратом губернатора и областным ГУ «Белгородский региональный ресурсный инновационный центр» областную целевую программу «Формирование и подготовка резерва управленческих кадров Белгородской области на 2008-2013 г.г.»

Целью Программы является выявление и привлечение граждан РФ, по своему потенциалу способных сформировать профессиональное ядро системы государственного и муниципального управления и выступить в роли кадровой опоры высшего руководства области в реализации Стратегии социально-экономического развития области до 2025 года.

В г. Белгороде с целью дальнейшего эффективного использования кадрового потенциала подготовлена администрацией города, МУ «Институт муниципальных проблем» и принята решением сессии Совета депутатов города от 28 октября 2008 г. № 92 городская целевая программа «Муниципальные кадры» на 2009 – 2011 годы¹, которую рецензенты И.В. Анциферова, И.Ф. Самсонов с участием кафедры Государст-

¹ См.: Решение Совета депутатов г.Белгорода «Об утверждении городской целевой программы «Муниципальные кадры» на 2009-2011 годы от 28.10.2008 г. № 92.

венного и Муниципального управления КИГМС оценили положительно и рекомендовали к исполнению¹.

Мы считаем, что принятие данной программы является своевременной и актуальной мерой, поскольку предусматривает изучение, оценку сложившейся практики управленческой деятельности на муниципальном уровне и трансформацию имеющегося опыта, а также внедрение новых технологий на среднесрочную перспективу.

Целью программы является дальнейшее повышение эффективности муниципального управления за счет решения следующих основополагающих задач:

1. Формирования профессионально-компетентных кадров, способных эффективно решать стратегические задачи экономического и социального развития города;
2. Совершенствования организационной структуры управления городом и внедрение в практику работы органов МС кадровых технологий;
3. Обеспечения материальной и информационной среды для эффективного выполнения кадрами местного самоуправления своих должностных обязанностей;
4. Повышения престижа муниципальной службы;
5. Развития корпоративной культуры.

Перечень программных мероприятий разработан под каждую задачу и насчитывает 41 пункт с бюджетом в 32 578,8 тыс. руб.

Значительное место в Программе занимает система непрерывного образования работников администрации города, которая нацелена на всемерное повышение профессиональной подготовки кадрового состава на основе как традиционных форм обучения (профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации), так и внедрения новых обучающих кадровых технологий, таких как создание института стажерства в администрации города, на муниципальных предприятиях и учреждениях города, развитие всеобуча (ежемесячных семинаров для работников администрации), подготовка перспективного кадрового резерва муниципальных служащих, обучение их в школе резерва кадров.

Существенное место отведено в программе проблеме разработки нормативно-правовой базы регулирования отношений в сфере муниципальной службы, установления статуса служащих с учетом норм федерального законодательства.

Результатом Программы должно стать достижение количественных и качественных показателей выполнения Стратегии развития города Белгорода, формирование нового типа муниципального служащего XXI века, обладающего широким кругозором, компетентностью, способного предлагать новые модели действия в условиях реформирования органов местного самоуправления².

По итогам реализации данной муниципальной Программы будет сформирован действенный резерв управленческих кадров, разработана и апробирована кадровая технология проведения отбора и оценки кандидатов для работы в органах местного самоуправления.

Кандидаты или «резервисты», прошедшие все этапы отбора, будут готовы:

- к управлению на муниципальном уровне, уметь осуществлять управленческие воздействия, используя собственный интеллектуальный и психологический потенциал и свои профессиональные знания в области рыночной экономики, юриспруденции, финансов;
- к быстрому освоению новых областей и сфер деятельности, и адаптации в работе аппарата администрации города;
- к обучению и гибкому реагированию на инновации в области экономики и социальной сферы.

Следовательно, это будут менеджеры, управленцы, муниципальные служащие, которые смогут не только инициировать и сформировать инновационные социальные проекты, но и управлять возникающими при этом социально-политическими процессами.

¹ См.: Рецензия на паспорт городской целевой Программы «Муниципальные кадры» (2009-2011 гг.) г. Белгорода. Ректор КИГМС, д.ф.н. профессор В.М. Ермаков

² См.: Паспорт городской целевой программы «Муниципальные кадры» на 2007-2011 гг.



Выдвижение на ключевые муниципальные должности таких подготовленных управленцев-профессионалов из числа резерва, на наш взгляд, позволит органам местного самоуправления в значительной степени ускорить переход к инновационной экономике, значительно повысить эффективность системы муниципального управления, стимулировать важнейшие социальные изменения, а также обеспечить процесс внедрения в практику работы аппарата исполнительного органа власти эффективных кадровых технологий, значительно повысить качество предоставленных муниципальных услуг населению города Белгорода.

Список литературы

1. Федеральный закон от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
2. Федеральный закон от 2 марта 2007 года №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».
3. Закон Белгородской области от 24 сентября 2007 года №150 «Об особенностях муниципальной службы в Белгородской области».
4. Постановление правительства Белгородской области от 29 сентября 2006 г. №202-пп «Об утверждении административного регламента проведения конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Белгородской области».
5. Решение сессии Совета депутатов города Белгорода от 28 октября 2008 года №92 «Об утверждении целевой программы «Муниципальные кадры» на 2009-2011 годы».
6. Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики: учеб. пособие для студентов вузов / В.В. Черепанов; В.П. Иванов. – М.: ЮНИТИ – ДАНА, Закон и право, – С.469.
7. Володин А.М., Немчинов А.А. Муниципальная служба. – М., 2002.
8. Магомедов К.О. Кадровые технологии в управлении персоналом государственной гражданской службы. Служба кадров и персонала. Ежемесячный журнал 10.2007.
9. Нечипоренко В.С. Муниципальное управление: правовые основы муниципальной службы. – М.: Логос, 2001.
10. Фабричный С.Ю. Муниципальная служба Российской Федерации. – М.: МОНФ, 2001.
11. Паспорт городской целевой программы «Муниципальные кадры» на 2007-2011 гг.
12. Рецензия на паспорт городской целевой Программы «Муниципальные кадры» (2009-2011 г.г.) г. Белгорода. Ректор КИГМС, д.ф.н. профессор В.М. Ермаков.

PERSONNEL TECHNOLOGIES IN THE MUNICIPAL SERVICE SYSTEM: EXPERIENCE, PROBLEMS, PERSPECTIVES (BELGOROD EXPERIENCE)

Y.V. Astakhov

Belgorod State University

The article discusses problems of personnel management in the system of the municipal service. Scientific actuality and practical importance of the problem is grounded by the key function of the complex use of personnel technologies in the maintenance of the municipal service functioning. The author emphasizes municipal service personnel management as a part of municipal service management as a whole. The article analyzes the experience of personnel technologies use in state and municipal bodies of Belgorod region, and also the implementation of the municipal program "Municipal personnel" (2009-2011) to the Administration of Belgorod.

Key words: personnel technologies, municipal personnel.