

Малик Е. Н., Мельников А. В.

Специфика управления кадровым потенциалом муниципального образования в условиях реформы местного самоуправления

Малик Елена Николаевна

Орловский филиал РАНХиГС
Доцент кафедры политологии и государственной политики
Кандидат политических наук, доцент
malik57-elena@mail.ru

Мельников Алексей Викторович

Орловский филиал РАНХиГС
Заместитель директора
Доцент кафедры политологии и государственной политики
Кандидат политических наук
melnikov@orel.ranepa.ru

РЕФЕРАТ

Основой эффективной работы органов местного самоуправления является их кадровый состав. Эффективность деятельности органов местного самоуправления во многом определяется качеством их кадрового состава, его способностью и готовностью к решению задач муниципального управления в постоянно изменяющихся и усложняющихся условиях реформирования системы местной власти как самостоятельного уровня управления.

Авторы статьи полагают, что в условиях реформирования местного самоуправления наблюдается дефицит квалифицированных и компетентных кадров. Формирование высокопрофессионального и компетентного кадрового корпуса муниципальной службы с соответствующим кадровым потенциалом, оптимизация управления его развитием представляется принципиально важным условием успешной реализации реформы местного самоуправления и решения вопросов местного значения.

В современных условиях решающим для обеспечения качества жизни является способность органов местного самоуправления организовать и координировать функционирование всех подсистем муниципального образования, а также выявить объективно существующие потребности местного сообщества в получении поддержки государства. Система подготовки кадров должна быть комплексной, перспективной, обязательной для всех работников органов местного самоуправления.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

местное самоуправление, муниципальное управление, муниципальное образование, муниципальная служба, кадры, кадровый потенциал, административная реформа

Malik E. N., Melnikov A. V.

Specifics of Management of the Personnel Capacity of Municipality in the Conditions of Reform of Local Government

Malik Elena Nikolaevna

Oryol branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
Associate Professor of the Chair of Political Science and State Policy
PhD in Political sciences, Associate Professor
malik57-elena@mail.ru

Melnikov Aleksey Viktorovich

Oryol branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
Deputy Director
Associate Professor of the Chair of Political Science and State Policy
PhD in Political sciences
melnikov@orel.ranepa.ru

ABSTRACT

Basis of effective work of local governments is their personnel structure. Efficiency of activity of local governments in many respects is defined by quality of their personnel structure, its ability and readiness for the solution of problems of municipal management in constantly changing and becoming complicated conditions of reforming of system of local government as independent level of management.

Authors of article believe that in the conditions of reforming of local government deficiency of the qualified and competent shots is observed. Formation of the highly professional and competent personnel case of municipal service with the corresponding personnel potential, optimization of management of its development is represented essentially important condition of successful realization of reform of local government and the solution of questions of local value.

In modern conditions for ensuring quality of life ability of local governments to organize and coordinate functioning of all subsystems of municipality, and also to reveal objectively existing needs of local community for receiving support of the state is decisive. The system of training has to be complex, perspective, obligatory for all employees of local governments.

KEYWORDS

local government, municipal management, municipality, municipal service, shots, personnel potential, administrative reform

Проведение в России реформы местного самоуправления, которая является составной частью административной реформы, сопряжено с рядом противоречий и не решенных до конца проблем. Во-первых, следует указать на бюрократизацию органов местной власти и преобладание командно-административных методов руководства. Во-вторых, начальный этап реформы местного самоуправления повлек за собой последующие проблемы, которые соответственно находят отражение на уровне кадрового потенциала муниципальной службы. Мы ведем речь о проявлении низкого уровня профессиональной подготовки муниципальных кадров, о наличии в их составе лиц, не только не готовых, но и неспособных работать в новых динамичных условиях и пр. Данные обстоятельства не могут не сказаться на авторитете муниципальной службы, который гораздо ниже, чем государственной.

Тема кадрового обеспечения органов местного самоуправления включена сегодня в федеральную повестку дня. В настоящее время в субъектах Российской Федерации продолжается формирование новой системы органов местного самоуправления, которые в наибольшей мере призваны ориентироваться на реальный и устойчивый рост уровня жизни населения, на повышение его социальной активности, а также на наиболее полную реализацию созидательного потенциала самоуправления и самоорганизации и всех членов местного сообщества.

Важно отметить, что реформирование местного самоуправления имеет множество аспектов. Одним из них является совершенствование управленческой деятельности органов местного самоуправления. Преимущественно через них граждане реализуют конституционное право на участие в управлении на местном уровне. Одновременно органы местного самоуправления выступают в качестве основных исполнителей муниципальных услуг для населения территории и являются ключевым фактором в создании необходимых условий жизнеобеспечения локального социума.

Основу кадрового состава органов местного самоуправления составляет муниципальная служба, в которой муниципальные служащие являют собой социально-профессиональную группу. Особенность этой категории работников органов муниципальной власти заключается не только в их правовом статусе, но и в тех требованиях, которые предъявляются к ним для эффективного исполнения функциональных обязанностей в условиях конкретного территориального образования.

Управление кадровым потенциалом муниципального образования представляет собой целенаправленную деятельность по его формированию, развитию и рациональному использованию с целью удовлетворения жизненных потребностей местного сообщества и интересов общегосударственного развития [7, с. 68].

Вместе с тем анализ кадровой ситуации в муниципальной службе и изучение практики управления профессионально-должностным и профессионально-компетентным развитием муниципальных служащих свидетельствуют скорее о недостаточном уровне их профессионализма и неготовности весьма значительной части корпуса муниципальных служащих к работе в новых условиях, решению современных задач по реализации вопросов местного значения в соответствии с требованиями федерального законодательства, низким уровне управленческого воздействия на складывающуюся кадровую ситуацию. Качество управления кадровыми процессами в органах местного самоуправления не в полной мере соответствует требованиям реформационных процессов; формирование кадрового корпуса происходит под влиянием как объективных, так и субъективных факторов, сохраняющихся элементов административно-бюрократических отношений и формирующихся под влиянием свободного рынка.

Мы разделяем мнение П. А. Меркулова, что «к таким негативным факторам, как закрытость российской управленческой системы, ее чрезмерная вертикальность и авторитарность, обусловленным спецификой исторических традиций российской государственности, добавляются и недостатки кадровой политики отечественных управленческих структур» [6, с. 56].

По нашему мнению, современная практика функционирования российской управленческой системы и, что наиболее важно, ее муниципальный уровень свидетельствует о необходимости безотлагательных кардинальных мер в плане ее оптимизации.

Как показывают результаты социологических исследований, кадровая палитра муниципалитетов в России сегодня крайне неоднородна. Но важнее другое — а именно, что доля тех, кто хочет работать в муниципальных органах власти (16% от числа опрошенных), значительно меньше доли тех, кто хотел бы работать в государственных органах (36%). «Многие из тех, кто выбрал муниципальную службу, воспринимают ее как временный этап в своей жизни, как трамплин для перехода в другие сферы деятельности» [1, с. 68]. В связи с этим наблюдается закономерность: чем ниже уровень муниципального образования, тем острее строит проблема нехватки квалифицированных кадров.

Целесообразно обратить внимание на ответы респондентов на вопрос, «*Какие направления формирования кадрового потенциала должны быть в центре внимания местной власти?*» (см. табл.).

Следует взять во внимание, что многие ученые и эксперты убеждены, что в муниципальные структуры должны идти специалисты такой же квалификации, как и в органы государственного управления. Но этого, к сожалению, не происходит, поскольку авторитет муниципальной службы гораздо ниже, чем государственной. Более ровное положение с кадрами наблюдается в мегаполисах и крупных областных центрах, но ситуация резко ухудшается с переходом на уровень районных муниципалитетов, особенно в сельской местности. Прежде всего мешает отсутствие понимания ответственности дела и недостаточная квалификация управленцев на местах.

Так, 33,3% респондентов дают низкую оценку кадровому потенциалу органов местного самоуправления. Обращает на себя внимание распределение ответов на вопрос, насколько эффективно в современных условиях местная власть занимается формированием кадрового потенциала своих муниципальных образований: 46,7% респондентов выбрали позицию «малоэффективно» [4, с. 18]. В условиях непрекращающихся структурных реорганизаций аппарата органов власти сложно про-

**Направления формирования кадрового потенциала, которые должны быть
в центре внимания местной власти**

Вариант ответа	Доля ответов, %
Создание условий для привлечения в местные органы власти высоко-профессиональных кадров	72,8
Регулирование занятости профессионально подготовленного населения	30,5
Обеспечение финансирования развития кадрового потенциала	28,9
Оптимизация образовательной сферы в соответствии с потребностями региона, местного сообщества	28,4
Стимулирование предпринимателей на создание условий для профессионального развития работников	23,4
Устранение несоответствия кадрового потенциала потребностям регионального и местного рынков труда	22,1
Направление, связанное с подготовкой, подбором и отбором кадров органов местного самоуправления	63,4

гнозировать кадровую ситуацию, планировать обучение кадров, а также упреждающе воздействовать на возможные нежелательные, негативные кадровые процессы.

Следовательно, для повышения эффективности кадровой политики, оптимизации принимаемых, а главное, исполняемых решений органов местного самоуправления необходимо проводить комплексную оценку состояния кадрового корпуса на основе системного подхода, с учетом как количественных, так и качественных показателей, исследование его потенциала. Важным этапом выступает система подготовки кадров для учреждений публичной власти, призванных обеспечивать удовлетворение потребностей и запросов потребителей услуг. «Это формирует чрезвычайно высокий спрос на специалистов, умеющих профессионально оценить проблему и помочь ее решить, диагностировать и прогнозировать социальное развитие общества» [5, с. 59].

Общеизвестно, что практически во всех западных странах эффективность подготовки и повышения квалификации чиновников в большой степени обусловлена тесным взаимодействием учебных заведений (университетов, академий, школ, колледжей и пр.) с соответствующими структурами органов государственного и муниципального управления. Специальные учебные заведения подготовки кадров для муниципальной службы, обучению в которых предшествует строгий отбор, функционируют за счет государственных бюджетных средств. «Показательно то, что широкое распространение на Западе получила внутриведомственная подготовка государственных служащих. Профиль же основного образования госслужащих разнится по странам. В Великобритании и Германии, например, преобладают госслужащие с юридическим образованием, во Франции — с экономическим, в США — с техническим и естественно-научным. Однако в последнее время признается важность получения специального (профессионального) образования в области государственного и муниципального управления» [8, с. 11].

Оценивая зарубежный опыт, в частности французский и германский, с точки зрения российских реалий, следует выделить ряд важных аспектов, имеющих наиболее актуальное и конструктивное значение для молодой российской государственности, которая, по мнению Р. М. Вульфович, «пока не обладает разработанными механизмами вертикальной координации и создания территориальных единиц

с отчетливой функциональностью, т. е. выраженной способностью обеспечивать качество жизни на своей территории. Данная проблема разрешается разными странами в рамках различных парадигм (во Франции — в условиях более высокой централизации унитарного государства, в Германии — в федеративной системе), что определяет объективный характер описываемых процессов и требует глубокого анализа и выделения механизмов, которые могут быть использованы в РФ. Ни один из механизмов вертикальной координации не является панацеей и требует комбинирования с другими механизмами при постоянном стремлении к оптимизации политического и управленческого процесса» [3, с. 29].

В современных условиях решающим для обеспечения качества жизни является способность органов местного самоуправления организовать и координировать функционирование всех подсистем муниципального образования, а также выявить объективно существующие потребности местного сообщества в получении поддержки государства. Система подготовки кадров должна быть комплексной, перспективной, обязательной для всех работников органов местного самоуправления.

В целях повышения эффективности программ обучения их необходимо переориентировать на более детальное рассмотрение правовых аспектов, изучение лучших зарубежных и отечественных практик, «организацию взаимодействия между муниципальными образованиями для обмена опытом, конкретизацию программ с учетом реалий деятельности отдельного муниципального образования» [2, с. 48–49]. Создание данной системы работы с кадрами зависит от решения следующих проблем организации муниципальной службы:

- определения стратегических направлений развития муниципального образования, учитывающих тенденции и перспективы, специфику развития экономики и социальной сферы;
- разработки современной социально-экономической структуры управления территорией, четкого определения компетенции подразделений органов исполнительной власти;
- формирования концепции кадровой политики муниципальной службы субъекта;
- создания необходимой правовой базы муниципальной службы и достаточной финансовой базы деятельности органов власти.

Для оперативного решения проблемы «кадрового голода» в муниципальных образованиях Российской Федерации 31 мая 2006 г. была создана Общероссийская общественная организация «Всероссийский Совет местного самоуправления» (ВСМС).

К настоящему моменту региональные отделения данной организации созданы в 81 регионе России, включая и Орловскую область¹. Членами организации являются представители органов местного самоуправления и депутаты региональных законодательных собраний, депутаты Городской Думы, сенаторы, представители общественных организаций. Ежегодно Всероссийский Совет местного самоуправления проводит более 100 массовых проектов в Москве и регионах, создавая площадки для конструктивного диалога между главами муниципальных образований, представителями власти, бизнес-структур, общественных и политических организаций по насущным проблемам местного самоуправления.

Важнейшим направлением работы ВСМС является выявление лучших практик муниципального управления и организация обмена опытом между руководителями различных муниципальных образований. Так, в ближайшей перспективе действующий проект «Школа молодого лидера» будет переформатирован и преобразован в «Школу муниципального лидера» для целевой подготовки кадров конкретно для

¹ Пресс-служба ЦИКа Общероссийской общественной организации «Всероссийский Совет местного самоуправления» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.vsmsinfo.ru> (дата обращения: 18 июня 2015 г.).

органов местного самоуправления. Запланированы создание на базе региональных отделений ВСМС сети центров по работе с молодыми перспективными людьми и поддержке молодежных инициатив; поиск, отбор и формирование в регионах Российской Федерации подготовленной группы из активных молодых людей, работающих (или имеющих желание работать) в сфере местного самоуправления, реализующих в своих муниципальных образованиях социально значимые проекты, обладающих потенциалом в своей профессиональной области, интересом к общественно-политической деятельности, организационно-управленческими способностями и лидерскими качествами, для дальнейшего привлечения в работу ВСМС и выдвижения их в качестве кандидатов на выборах разных уровней.

В ходе проекта участники получают знания и практические навыки социального проектирования, изучат технологии реализации локальных социальных проектов (в том числе основы фандрайзинга, PR, GR-технологий), организацию групповой работы, обсудят разные аспекты реализации муниципальной реформы в России, изучат правовые условия участия граждан в территориальном общественном самоуправлении. Данный проект направлен на обучение молодежи, которая заинтересована в работе в органах местного самоуправления. Безусловно, синхронно с ним важно реализовывать проекты, причем на государственном уровне, направленные на увеличение числа такой молодежи, на привлечение перспективных граждан к работе в муниципалитетах.

Подводя итог, хотелось бы отметить, что одним из приоритетных направлений кадрового обеспечения муниципальной службы на современном этапе проведения реформы местного самоуправления, сохранения и обогащения интеллектуально-кадрового ресурса муниципального образования является, по нашему мнению, создание по существу новой системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих как части общероссийской системы.

Содержание профессионального обучения должно соответствовать потребностям и приоритетам развития кадрового потенциала муниципальной службы. В ходе реформирования работа муниципалитетов усложнилась, как усложнилось и законодательство, которое необходимо хорошо знать для эффективной работы. Хорошо развитая система подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров муниципальной службы — основа развития кадрового потенциала муниципального управления в современной России.

Литература

1. *Боков М. Б.* Кадры местного самоуправления: настоящее и будущее // Мониторинг общественного мнения. (ВЦИОМ). 2009. № 3 (91). С. 53–71.
2. *Боженов С.* Проблемы и практика разработки программы развития муниципальных кадров // Управление персоналом. 2009. № 6. С. 47–49.
3. *Вульфович Р. М., Лобко В.* Функциональный и территориальный аспекты проблемы развития местного самоуправления // Власть. 2010. № 1. С. 25–29.
4. *Колесова Е. Л.* Кадровый потенциал органов местного самоуправления: состояние и тенденции // Вестник ПАГС. 2014. № 6. С. 16–21.
5. *Малик Е. Н., Санькова О. А.* Институционализация профессионального обучения в области социальной работы в условиях модернизации российского образования // Среднерусский вестник общественных наук. 2013. № 1. С. 59–63.
6. *Меркулов П. А.* Актуальные проблемы подготовки управленческих кадров в современной России // Вестник государственного и муниципального управления. 2014. № 3. С. 55–59.
7. *Муниципальная кадровая политика: учеб. пособие для вузов / под ред. В. Н. Иванова, В. И. Патрушева. М., 2012. 244 с.*
8. *Огнева В. В.* Интегративные возможности международного сотрудничества стран СНГ в сфере подготовки кадров государственной службы // Управленческое консультирование. 2014. № 2. С. 7–14.

References

1. Bokov M. B. *Shots of local government: present and future* [Kadry mestnogo samoupravleniya: nastoyashchee i budushchee] // Monitoring of public opinion. (VCIOM) [Monitoring obshchestvennogo mneniya. (VTsIOM)]. 2009. N 3 (91). P. 53–71. (rus)
2. Bozhenov S. *Problems and practice of development of the program of development of municipal shots* [Problemy i praktika razrabotki programmy razvitiya munitsipal'nykh kadrov] // Human resource management [Upravlenie personalom]. 2009. N 6. P. 47–49. (rus)
3. Vulfovich R. M., Lobko V. *Funktionalny and territorial aspects of a problem of development of local government* [Funktional'nyi i territorial'nyi aspekty problemy razvitiya mestnogo samoupravleniya] // Power [Vlast']. 2010. N 1. P. 25–29. (rus)
4. Kolesova E. L. *Personnel capacity of local governments: state and tendencies* [Kadrovyye potentsial organov mestnogo samoupravleniya: sostoyanie i tendentsii] // PAGES Bulletin [Vestnik PAGES]. 2014. N 6. P. 16–21. (rus)
5. Malik E. N., Sankova O. A. *Institutsionalization of a vocational education in the field of social work in the conditions of modernization of Russian education* [Institutsionalizatsiya professional'nogo obucheniya v oblasti sotsial'noi raboty v usloviyakh modernizatsii rossiiskogo obrazovaniya] // Central Russian messenger of social sciences [Srednerusskii vestnik obshchestvennykh nauk]. 2013. N 1. P. 59–63. (rus)
6. Merkulov P. A. *Actual problems of preparation of administrative shots in modern Russia* [Aktual'nye problemy podgotovki upravlencheskikh kadrov v sovremennoi Rossii] // Messenger of the public and municipal administration [Vestnik gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya]. 2014. N 3. P. 55–59. (rus)
7. *Municipal personnel policy: The manual for higher education institutions* [Munitsipal'naya kadrovaya politika: Uchebnoe posobie dlya vuzov] / Under the editorship of V. N. Ivanov, V. I. Patrushev. M., 2012. 244 p. (rus)
8. Ogneva V. V. *Integrative opportunities of the international cooperation of the CIS countries in the sphere of training of public service* [Integrativnye vozmozhnosti mezhdunarodnogo sotrudnichestva stran SNG v sfere podgotovki kadrov gosudarstvennoi sluzhby] // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2014. N 2. P. 7–14. (rus)