Н.М. Макагонова

ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ КАДРОВЫХ ПРОЦЕССОВ В МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ

Модернизация системы муниципального управления объективно связана с процессами становления и развития местного самоуправления, эффективность которых определяется кадровым потенциалом муниципальной службы. В этой связи обращают на себя внимания две проблемы: пределы правового регулирования деятельности муниципальных служащих и актуальное состояние кадровых процессов.

В статье 42 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ФЗ-131 от 6 октября 2003 г.) устанавливаются требования к муниципальным должностям, определяется их статус, а также условия и порядок прохождения муниципальной службы. Однако успех реализации этих нормативных положений напрямую зависит от профессиональной культуры муниципальных служащих. Это тем более важно в условиях проводимой модернизации системы муниципального управления, связанной с рядом трудностей объективного характера и масштабностью преобразований. Так, в 2006 г. практически все субъекты Российской Федерации завершили территориальное и административное определение, что привело к появлению более 24,5 тыс. муниципальных образований, среди которых более половины вновь образованных, а следовательно, к значительному росту числа муниципальных служащих. Это требует нарастания темпов реализации эффективной кадровой политики и актуализирует проблему развития кадровых процессов в муниципальной службе.

Понятием «кадровые процессы» определяют совокупность последовательных действий для достижения определенного результата в реализации кадровой политики (кадровой программы) путем рационального использования интеллектуальных, трудовых и материальных ресурсов в соответствии с действующим законодательством и применением организационно-правовых основ, принципов, функций и методов современного управления[1].

[1] См.: Муниципальное управление и поддержка предпринимательства: Учебное пособие / Под ред. В.П. Белянского, А.Г. Воронина, Б.Т. Пономаренко. М., 2001. С. 207.

Переход на новый качественный уровень регулирования кадровых процессов в муниципальной службе требует всестороннего мониторингового анализа их реального состояния и перспектив развития. В связи с этим автором статьи было проведено социологическое исследование по основным направлениям развития кадровых процессов в муниципальной службе. В качестве респондентов выступили 400 муниципальных служащих Ставропольского края, а в качестве экспертов – 45 должностных лиц из категории руководителей органов местного самоуправления*.

Поскольку количественный рост муниципальных служащих, вызванный проводимой в нашей стране реформой местного самоуправления, логически предполагает наличие действенной структуры муниципальной службы, в поле нашего интереса попадают вопросы оптимизации структуры муниципальных органов исполнительно-распорядительной власти и соответствие ее выполняемым задачам.

Для нас представляет интерес изучение мнения респондентов по данной проблеме. Так, на вопрос: «Насколько соответствует структура муниципальных органов исполнительно-распорядительной власти их задачам»», ответы распределились следующим образом: муниципальные служащие (50,5%) и эксперты (70,83%) ответили «не вполне соответствует»; «вполне соответствует» ответили 31,25% муниципальных служащих и 25% экспертов; «не соответствует» считают 4% муниципальных служащих и 4,17% экспертов; затруднились ответить 14,25% муниципальных служащих.

Полученные данные свидетельствуют о существующей остроте проблемы укомплектования исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований квалифицированными кадрами, что, в свою очередь, актуализирует необходимость формирования и профессионального развития кадрового состава муниципальной службы. Это тем более важно, что при формировании структуры органов местного самоуправления игнорируется норма Конституции Российской Федерации (ст. 131), указывающая, что структуру органов местного самоуправления определяет население муниципального образования самостоятельно. На самом деле население муниципального образования лишено этого права. Сегодня многие субъекты Российской Федерации устанавливают структуру местных органов власти, рекомендуя использовать типовые структуры и штатные расписания в зависимости от численности населения муниципального образования. Муниципальным образованиям ничего не остается делать, как

* Результаты опроса, проводимого в ноябре–декабре 2005 г. в Ставропольском крае в рамках исследования «Управление кадровыми процессами в муниципальной службе».

принять эти типовые документы, поскольку собственных средств для оплаты труда муниципальных служащих за рамками типовых штатных расписаний в муниципалитете нет. Это могут позволить только муниципальные образования – доноры. В Российской Федерации на сегодняшний день 90% муниципальных образований являются дотационными. Профессор В.В. Пылин считает, что это существенный удар по демократии и законности: «Подобное лицемерие, а по сути, неверие в способность простых граждан участвовать в управлении делами государства, как и иронизирование над возможностью народовластия, сохраняется у современных власть имущих по подобию того, как это было в период самодержавия в России»[1].

Исследования, проведенные Российской академией государственной службы при Президенте Российской Федерации, посвященные проблемам функционирования и развития местного самоуправления в Российской Федерации, в том числе в Ставропольском крае, показали достаточно критическое отношение к местным органам власти и муниципальным служащим. Так, на вопрос об обращении в органы местного самоуправления 39,1% граждан ответили, что обращаются в органы местного самоуправления достаточно редко, при необходимости; никогда не обращаются 43,4%; постоянно обращаются всего 4,7% и 12% делают это достаточно часто. Полученные данные свидетельствуют о недоверии граждан органам местной власти. Население муниципальных образований пока не видит в местной власти своего полноценного социального партнерства[2].

Поскольку состояние кадровых процессов напрямую зависит от эффективности управления муниципальной службой, следующим вопросом, заслуживающим внимания, стало понимание респондентами данной взаимосвязи. Опрашиваемым было предложено определить степень эффективности управления муниципальной службой по ряду критериев. По трем основным позициям мнение муниципальных служащих и экспертов совпадает: уровень профессионализма (муниципальные служащие – 85,5%, эксперты 95,83%); уровень доверия со стороны населения муниципального образования (муниципальные служащие – 59,5%, эксперты – 75%); соответствие управленческих решений потребностям развития местного сообщества (муниципальные служащие – 48%, эксперты – 62,5%). Такие критерии, как повышение престижа муниципальной службы, стабильность

[1] *Пылин В.В.* Некоторые аспекты реформирования муниципальной службы // Государственная власть и местное управление. 2006. № 7. С. 32–33.

[2] См.: Материалы социологического исследования РАГС. Проблемы функционирования и развития местного самоуправления в Российской Федерации. Октябрь, 2004.

кадрового корпуса и открытость, по мнению опрашиваемых, незначительно влияют на эффективность управления муниципальной службой.

Данные опроса подтверждают необходимость профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации специалистов в области государственного и муниципального управления. Это вполне соотносится с положениями Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который закрепляет за каждым типом муниципальных образований свой перечень вопросов местного значения (городских и сельских поселений, муниципальных районов и городских округов), решение которых требует наличия высококвалифицированных, грамотных кадров, способных использовать новые технологии государственного и муниципального управления. Это тем более важно, поскольку от решения вопросов местного значения зависит жизнь населения на данной территории.

Как было отмечено, наиболее значимыми, заметно влияющими на качество местного самоуправления, являются следующие кадровые процессы: включение человека в сферу профессиональной деятельности; его трудовая адаптация, овладение профессией и дальнейший должностной рост; становление системы профессионального образования и др. При этом ведущим кадровым процессом, по мнению А.И. Турчинова, является профессиональное развитие личности[1].

Анализ отчетов о работе сектора переподготовки кадров и аттестации отдела государственной и муниципальной службы управления кадров, государственной, муниципальной службы и наград аппарата правительства Ставропольского края за 1997–2005 гг. показал, что в 1997-м и 1998 г. в основном работа по этому направлению велась с государственными служащими, а с 1999 г. по количественному составу прошедших повышение квалификации преобладают муниципальные служащие.

В Ставропольском крае создана действенная система образования государственных и муниципальных служащих, включающая целевое обучение, профессиональную переподготовку, курсы повышения квалификации, проведение конференций, семинаров, аппаратной учебы, обеспечение слушателей методическими материалами для самоподготовки и повышения профессионального уровня, внедрение новых технологий обучения.

Анализируя кадровое обеспечение органов местного самоуправления в Ставропольском крае, можно сделать вывод, что основная

[1] См.: *Турчинов А.И.* Профессионализация и кадровая политика. Проблемы развития теории и практики. М., 1998. С. 19.

масса руководителей и специалистов городского и районного уровня прошла необходимую профессиональную переподготовку. Вместе с тем, учитывая дефицитность местных бюджетов, муниципальные образования не смогут обеспечить финансирование подготовки, переподготовки и повышение квалификации муниципальных служащих самостоятельно. Поэтому забота о кадрах муниципального образования – это государственная задача, и решаться она должна на федеральном, а не только на местном уровне.

Поиск средств на подготовку специалистов для органов местного самоуправления ограничен тем, что в федеральном бюджете соответствующие расходы не предусмотрены. Законодательством определено, что средства на эти цели должны учитываться субъектами Российской Федерации при формировании минимальной доходной базы местных бюджетов.

Поскольку региональный и местные бюджеты располагают весьма ограниченными средствами, существует единственный путь: консолидация имеющихся бюджетных средств и использование возможностей, предоставляемых российскими и зарубежными проектами в рассматриваемой сфере. Практика в ряде регионов доказывает, что при целенаправленной работе можно привлечь ощутимые ресурсы и получить положительный эффект при их разумном использовании. В этой связи значительную роль в организации управления кадровыми процессами в муниципальной службе играют кадровые службы.

Поэтому следующим вопросом, требующим решения, является наличие эффективной кадровой службы. На вопрос: «Имеются ли в муниципальном образовании, где вы работаете, структурные подразделения (отдел, сектор), рассматривающие кадровые вопросы?» респонденты ответили: «да, имеется» – 57,25%; «нет, не имеется» – 15,5%; «кадровые вопросы поручаются работникам в порядке дополнительной нагрузки к основной работе» – 10,75%; «кадровые вопросы целиком находятся в ведении руководства» – 14,25%, затруднились ответить – 2,25%.

Роль кадровых служб в системе управления кадровыми процессами и отношениями в муниципальной службе оценивается муниципальными служащими в порядке возрастания: как основная – 41,75%, второстепенная – 23,75, незначительная –21,75, затруднились ответить –12,75%. С некоторым отрывом идут мнения экспертов: основная – 37,5%, незначительная –33,3, второстепенная – 29,17%. Как можно заметить, результаты опроса говорят о возрастающей роли кадровых служб в решении кадровых вопросов на местном уровне.

При исследовании развития кадровых процессов необходимо изучение соблюдения социальных прав муниципальных служащих.

На вопрос: «Как, по вашему мнению, исполняются закон "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации", Трудовой кодекс Российской Федерации и другие законы, гарантирующие социальные права муниципальных служащих в вашем муниципальном образовании?» муниципальные служащие (74%) и эксперты (91,67%) ответили, что в основном исполняются. 11,25% муниципальных служащих и 8,33% экспертов отметили позицию «в основном не исполняются». Затруднились ответить на этот вопрос 14,75% муниципальных служащих. Это свидетельствует о том, что основная масса муниципалитетов работают в правовом поле, хотя процесс становления муниципальной службы в Российской Федерации явно затянулся, что затрудняет ее переход в фазу стабильного и эффективного развития.

Эффективность и качество регулирования развития кадровых процессов обусловлены стилем внутриорганизационного управления, в связи чем интересен был вопрос о стилевой характеристике управления: «Какой стиль управления характерен для руководителей органов местного самоуправления вашего муниципального образования?», обращенный к муниципальным служащим. Ответы распределились следующим образом: авторитарный – 25%, бюрократический – 11,5, демократический – 19,75, административный – 14,5, смешанный – 20,5, затруднились ответить – 8,75%. Как видно из опроса, преобладает авторитарный стиль управления, за ним следует демократический и третью позицию занимает смешанный.

Поскольку еще устойчиво сохраняются тенденции авторитаризма в управлении на местном уровне власти, возникает вопрос о степени защищенности кадров муниципальной службы от возможного административного произвола руководителей местной власти. «Некоторая защита все же обеспечивается» – ответили 32,5% муниципальных служащих и 45,63% экспертов; «защита совершенно не обеспечивается» – 29% муниципальных служащих и 41,62% экспертов; «обеспечивается достаточная защита» ответили 16% муниципальных служащих и 8,33% экспертов. Затруднились ответить на этот вопрос 22,5% муниципальных служащих и 4,42% экспертов.

В ходе исследования установлено, что, по мнению муниципальных служащих, необходимо сделать в первую очередь, чтобы повысить эффективность работы муниципальной службы в организации, где они работают. Наиболее значимые позиции, по мнению муниципальных служащих, таковы: пересмотр системы оплаты труда (52,25%); улучшение работы по повышению квалификации сотрудников (46,25%); оснащение подразделений компьютерной техникой (43,75%). Эксперты выделили позиции: пересмотреть оплату труда (75%), но 37,5% отметили позиции повышения качества информаци-

онно-аналитической работы, оснащение подразделений компьютерной техникой; действенный контроль исполнения поручений; третьей позицией отмечено внедрение более эффективных информационных технологий.

Эксперты мыслят более масштабно. Однако такая позиция, как добиться четкого взаимодействия с населением, нашла отклик у муниципальных служащих (23%), и не один из экспертов не отметил ее.

Кадровая работа в органах местного самоуправления носит относительно самостоятельный характер, но строится на основе общих принципов кадровой деятельности. В их числе демократизм и гласность, равноправие при поступлении на работу, региональное сочетание преемственности и обновляемости, назначения и выборности кадров, их контроля и подотчетности.

Одним из принципов кадровой деятельности является использование различных форм отбора кадров. Результаты опроса показали, что определяющими признаками при приеме на муниципальную службу, по мнению муниципальных служащих, являются: профессионализм (73,5%), уровень образования (47%) и организаторские способности (37,75%). Эксперты выделили те же признаки, но в другом порядке: профессионализм (91,67%), организаторские способности (87,5%) и уровень образования (50%). При этом конкурсный отбор оказался одном из последних мест.

Привлекает внимание оценка мотивов поступления на работу в местные органы власти. Исследователи выделяют такие группы мотивов, как материальная заинтересованность, граничащая с ожиданием личной корыстной выгоды от работы в местных органах власти; социально-статусные ожидания от профессии муниципального служащего. При этом гражданский мотив (служение обществу, государству) в общественном мнении для поступающих на должность муниципальной службы оценивается очень слабо. Отсюда реальные предпосылки развития коррупции в среде муниципальных служащих. По оценкам участников массового опроса населения муниципальных служащих, готовых за особое вознаграждение оказать незаконную услугу, очень много (25,4%) или достаточно много (47,0%), то есть почти две трети респондентов оценивают коррупционный потенциал муниципальной службы очень высоко.

Муниципальные служащие (эксперты) более скромны в своих оценках: в совокупности 39,6% экспертов считают, что среди их коллег потенциальных коррупционеров очень много или достаточно много, а 32,6% уверены, что их меньшинство. Это явное несоответствие позиций населения и муниципальных служащих говорит о том, что не все должностные проступки, осуждаемые общественным мнением, находят такое же порицание в среде муниципальных служащих.

Таким образом, проведенное автором исследование позволило выявить основные тенденции развития кадровых процессов в муниципальной службе в ходе муниципальной реформы в Ставропольском крае. Таковыми являются: ограничение самостоятельности органов местного самоуправления в формировании структур местных администраций со стороны органов государственной власти Ставропольского края. Остается актуальной проблема профессионализации муниципальных служащих. Несмотря на то что правительство Ставропольского края играет решающую роль в повышении профессионального уровня кадрового состава муниципальной службы, реальные возможности муниципальных образований не соответствуют практическим потребностям развития кадровых процессов в муниципальной службе. Технологизация кадровых процессов в муниципальной службе в регионе находится на высоком уровне в нормативно-правовом аспекте ее обеспечения. Практически во всех муниципальных образования разработаны и утверждены муниципальные правовые акты, регулирующие основные кадровые технологии, однако «репертуар» и степень формализации применения кадровых технологий муниципалитетами носит сегодня ограниченный характер.

Социальная защищенность муниципальных служащих, мотивация эффективного исполнения ими своих должностных обязанностей по результатам опроса муниципальных служащих и экспертов остается по-прежнему на уровне деклараций. Устойчиво сохраняются тенденции авторитаризма в управлении на местном уровне власти. Вызывает определенную тревогу высокий коррупционный потенциал муниципальных служащих, отмеченный населением муниципальных образований.

Выявленные тенденции развития кадровых процессов в муниципальной службе определяют пласт задач, от решения которых зависит успех социально-экономических реформ, прогрессивное развитие муниципальных образований и в целом качество жизни местного населения.