

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ В ОРГАНАХ МЕСТНОГОСАМОУПРАВЛЕНИЯ

1.1 Кадровая политика в органах местного самоуправления: понятие, особенности разработки и реализации

1.2 Система подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих

1.3 Формирование кадрового резерва в органах местного самоуправления

ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ АДМИНИСТРАЦИИ ВАРЕНИКОВСКОГО СЕЛЬСКОГО ПОСЕЛЕНИЯ

2.1 Структура кадрового состава администрации Варениковского сельского поселения

2.2 Практическая деятельность кадровой службы администрации Варениковского сельского поселения

2.3 Направления совершенствования кадровой политики администрации Варениковского сельского поселения

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

ВВЕДЕНИЕ

В современных рыночных условиях демократического развития Российской Федерации и перестройки экономических институтов, проблемный фактор формирования системной кадровой политики на всех уровнях власти выступает главным фактором преодоления отрицательных процессов в экономике и в социальной жизни страны, так как основная способность органов власти - эффективно управлять, сохраняя ее стабильность, создавать благоприятные условия для жизни всех сфер общества, раскрывать новые возможности для развития человеческого потенциала России, все это напрямую зависит от уровня профессионального мастерства государственного аппарата управления.

На современном этапе развития общества становится очевидным, что никакие реформы, даже самые четко проработанные законы, жесткие указы Президента, предметно разработанные распоряжения Правительства, современные концепции и долгосрочные проекты не будут претворены в жизнь и останутся на бумаге, если фундаментально не искоренить извечную проблему, связанную с человеческими ресурсами.

На сегодняшний день проводимое в Российской Федерации реформирование

сталкивается с такими проблемными вопросами, которые можно связать с нехваткой квалифицированных кадров во всех ветвях власти, т.е. дефицит кадров, которые могут в полном объеме отвечать новым целям и требованиям, стоящие перед государством. Постоянная текучка кадров в органах власти, отсутствие полноценного материального стимулирования и системы кадрового роста не позволяют создать полноценный кадровый резерв и готовить комплексных специалистов. Также проблемным моментом можно обозначить отсутствие единой схемы управления на всех уровнях ветвей власти, что вызывает конфликт интересов между центральным аппаратом управления и регионами, между субъектами и муниципалитетами.

Опираясь на вышесказанное, стоит отметить, что управление кадровым составом на всех уровнях организации власти, в том числе и на муниципальном: приобретает важнейшее значение в повышении эффективности управления; становится приоритетным направлением наметившегося курса возрождения современного уровня;

изменяется характер самой кадровой политики при условии, что формирование ее начнется не только по вертикали власти от федерального до муниципального, но и с каждого муниципального образования, с каждого органа местного самоуправления. В этой связи формирование эффективной кадровой политики муниципального образования и разработка системы управления кадрами муниципальной службы приобретают особую актуальность.

Объектом исследования выступает Администрация Варениковского сельского поселения.

Предметом исследования является кадровая политика в органах местного самоуправления.

Цель исследования заключается в выявлении проблемных аспектов кадровой политики администрации Варениковского сельского поселения Крымского района и в разработке мер по их решению и совершенствованию.

Для достижения поставленной цели, необходимо решить следующие задачи: изучить понятие и особенности разработки и реализации кадровой политики муниципального образования, а также исследовать особенности подбора, оценки и расстановки муниципальных служащих;

рассмотреть систему подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих;

изучить формирование кадрового резерва в органах местного самоуправления;

провести комплексный анализ структуры кадрового состава администрации Варениковского сельского поселения;

проанализировать основные направления работы кадровой службы администрации Варениковского сельского поселения;

выработать предложения по совершенствованию кадровой политики администрации Варениковского сельского поселения.

Степень научной разработанности темы определяется объемами публикуемых периодических изданий. Общие методологические проблемы формирования

кадровой политики, муниципального управления нашли свое разрешение в трудах Т.Ю. Базарова, Б.М. Генкина, А.Г. Дементьевой, Ю.А. Дмитриева, А.П. Егоршина, Б.Л. Еремина, В.Б. Зотова, В.В. Иванова, А.Я. Кибанова и ряда других ученых и специалистов. В тоже время вопросы формирования кадровой политики именно на уровне органов местного самоуправления муниципального образования изучены явно недостаточно. Отсюда следует, что тема кадровой политики в органах местного самоуправления требует своего дальнейшего научного осмысления.

Основными методами исследования в работе являются теоретические методы комплексного, структурного, социологического, статистического, факторного и сравнительного анализа, системный подход, а также различные эмпирические методы исследования, анализ и синтез, логический метод, метод статистической обработки информации.

Выпускная квалификационная работа состоит из введения, двух глав, которые включают в себя шесть параграфов, заключения, списка использованной литературы.

Апробация исследования прошла в рамках Всероссийской студенческой научно-практической конференции «Студент и научно-технический прогресс» 8-9 апреля 2016года.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ В ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

1.1 Кадровая политика в органах местного самоуправления: понятие, особенности разработки и реализации

самоуправление администрация сельский поселение

Профессиональные работники какой-либо организации, либо каких еще можно обозначить как кадры, в аппарате управления государства как субъекта управления социальными процессами являются главным источником и движущей силой обеспечения стабильности государства, превращая нормы законодательных актов, правительственных нормативно-правовых актов, планов и программ в реальную действительность.

По мнению А.И. Радченко, «именно через кадры, непосредственно через включение в управленческий процесс их мыслей, знаний, энергии и воли обеспечивается влияние на общественную жизнь, на организационные и функциональные структуры государства, на все сферы общественности» [39, с.78].

Как отмечает А.А. Замотаев, кадры муниципального управления представляют собой совокупность работников, которые профессионально выполняют функции муниципального управления или способствующих их осуществлению, а также обеспечивающих управление муниципальным хозяйством [19].

На этапе становления муниципальной службы и дальнейшего развития ее системы остается актуальным вопрос об ее управлении и формирования кадровой политики. Рассматриваемое нами понятие, а именно понятие кадровой политики, у различных авторов трактуется по-разному.

В своем научном пособии Т.Ю. Базарова и Б.Л. Еремина трактуют следующее понятие кадровой политики и отмечают, что «кадровая политика представляет собой

комплекс норм и правил, представлений и целей, которые определяют направление и содержание работы с персоналом. Через кадровую политику можно осуществлять реализацию целей и задач управления персоналом, поэтому многие ее считают ядром системы управления персоналом. Кадровая политика на любом из предприятий формируется руководящим составом организации, а реализуется кадровой службой на этапе выполнения ее работниками своих должностных функций. Свое отражение кадровая политика находит в правилах внутреннего распорядка, коллективном договоре» [9,с.342].

Весьма лаконичное определение кадровой политики приведено исследователями С.В. Вобленко, Н.А. Вобленко, Т.М. Говоренкова «кадровая политика - основное направление работы с кадрами, отражающая совокупность методов, принципов, норм и набор качеств в сфере работы с персоналом, которые должны быть осознаны и определенным образом сформулированы» [13, с.19].

Также можно обозначить, что кадровая политика - представляет собой совокупность методов, принципов, форм, организационного механизма по выработке задач и целей, которые направлены:

на укрепление, сохранение и развитие кадрового потенциала;

на создание сплоченного, высокопроизводительного коллектива, который способен своевременно прореагировать на меняющиеся требования окружающей среды;

К ключевым направлениям кадровой политики можно отнести:

прогнозирование включения в штатную структуру новых рабочих мест с учетом внедрения новых технологий;

разработка и внедрение программ развития и усовершенствования персонала с целью решения текущих задач и прогнозирования на будущее;

внедрение в жизнь мотивационных механизмов повышения заинтересованности и удовлетворенности трудом;

разработка современных систем подбора и отбора персонала;

реализация маркетинговой деятельности в области сотрудников организации;

создание и внедрение программ занятости персонала;

усиление стимулирования роли оплаты труда;

создание социальных программ и т.д.[25].

Вопросы формирования кадровой политики именно на уровне органов местного самоуправления муниципального образования изучены явно недостаточно. В настоящее время исследования в данной области проводят Володин, А.Г. Гладышев, В.Н. Иванов, А.А. Немчинова, В.И. Патрушев, Е.С. Савченко и ряд других ученых.

В самом термине «кадровая политика» заложена взаимосвязь с определением «кадровая работа», поэтому следует дать понятие определению кадровой работы, и отметить, что кадровая работа представляет собой деятельность государственных органов, органов управления муниципальной власти и органов деятельности отдельных организаций, кадровых служб и должностных лиц, направленная на реализацию кадровой политики[14].

Основные направления кадровой работы можно представить в следующем виде: создание системы управления персоналом и ее стратегии;

планирование кадровой работы, найм, прем и отбор потенциальных работников;
деловая оценка, профориентация и адаптация персонала;
обучение, управление карьерой, и продвижением работников;
организация труда, мотивация и обеспечение безопасности деятельности работников;

создание в пределах нормы психологической обстановки в коллективе и т.д.[42].
Также в рамках выпускной квалификационной работы целесообразно обозначить терминологию «технология кадровой работы». Кадровая технология представляет собой средство управления качественными и количественными характеристиками состава персонала, способствующих достижению целей предприятия и эффективность ее функционирования. В трактовке В. Шкатулла можно отследить понятие технология управления персоналом, которое предполагает под собой организацию отбора, найма, приема персонала, проведение деловой оценки, профориентацию и адаптацию, обучение, управление его деловой карьерой и служебно-профессиональным продвижением, организацию и мотивацию труда, управление стрессами и конфликтами, обеспечения социального развития организации, высвобождение персонала и другое. К данным показателям можно отнести вопросы взаимодействия руководителей организации со службами занятости и профсоюзами, управления безопасностью персонала [54].

Как отмечается рядом авторов, кадровая политика призвана в полном объеме использовать высокий профессиональный потенциал муниципальных служащих, неисчерпаемую энергию и способность работников к решению назревших проблем, выполнению сложных задач, содействовать государственным и муниципальным служащим в полном объеме раскрыть свои способности, умения и таланты. Лишь на основе этого возможно повысить качество их работы и обеспечить решение важнейших государственных программ в социальной, экономической, культурной и других сферах[24].

По мнению профессора Е.В. Охотского, независимо от возможных перестроек общества в будущем и ситуации, к числу главных целей кадровой политики можно отнести следующее[34]:

предоставление благоприятных и равноправных социальных условий и правовых гарантий для проявления каждым сотрудником своих знаний и способностей;
обеспечение высокого профессионализма управленческого и технологического процесса, укомплектованности всех отделов трудовой деятельности квалифицированными, добросовестными и активно действующими работниками;
создание надежных преград на пути проникновения на руководящие и управленческие должности людей, недостойных, бюрократичных, склонных к карьеризму[34].

Из трактовки «муниципальная кадровая политика» следует, что данная деятельность осуществляется на муниципальном уровне или, как можно по-другому обозначить, в границах муниципального образования.

Федеральный закон от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяет

муниципальное образование как городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, в пределах которой осуществляется местное самоуправление, имеется муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления[3].

Следовательно, муниципальная кадровая политика, должна быть направлена и максимально приближена к интересам населения, проживающего на территории муниципального образования.

В рамках проводимого исследования наиболее интересным представляется изучение кадровой политики, проводимой в самих органах муниципальной власти, то есть политика, направленная на обеспечение этих органов муниципальными служащими, отвечающими современным требованиям. Так как отсутствие достаточно квалифицированных кадров на местах - это один из основных факторов торможения процесса становления и развития муниципального управления, местного самоуправления в частности [11].

Суть кадровой политики в системе муниципального управления состоит в привлечении, закреплении и адекватном использовании на государственной и муниципальной службе высококвалифицированных специалистов, в создании условий для реализации ими своего профессионального потенциала для успешного исполнения должностных обязанностей и обеспечения на этой основе эффективного функционирования органов местного самоуправления[32].

Главной целью кадровой политики в системе муниципального управления является формирование такого кадрового потенциала, который в профессиональном и деловом отношении позволял бы обеспечить эффективное функционирование и развитие органов местной власти [20].

Из исследований В.Б. Зотова можно выделить, что приоритетными направлениями формирования кадрового состава муниципальной службы является:

- представление к должности муниципальной службы;
- высококвалифицированных специалистов с учетом их профессиональных качеств и компетенции;
- создание условий для продвижения по службе муниципальных служащих;
- повышение квалификации муниципальных служащих;
- формирование кадрового резерва и его эффективное использование;
- оценка результатов работы муниципальных служащих посредством проведения аттестации;

применение современных технологий отбора, подбора кадров при поступлении граждан на муниципальную службу и работу с кадрами при ее прохождении[20].

Как отметила А.Ю. Тютнева в своем учебном пособии, кадровая работа в муниципальном образовании включает следующие направления деятельности:

- формирование кадрового состава для замещения должностей муниципальной службы;

- подготовку предложений о реализации положений законодательства о муниципальной службе и внесение указанных предложений представителю

нанимателя(работодателю);
организацию подготовки проектов муниципальных правовых актов, связанных с поступлением на муниципальную службу, ее прохождением, заключением трудового договора (контракта), назначением на должность муниципальной службы, освобождением от замещаемой должности муниципальной службы, увольнением муниципального служащего с муниципальной службы и выходом его на пенсию, и оформление соответствующих документов;
ведение трудовых книжек муниципальных служащих;
ведение личных дел муниципальных служащих;
ведение реестра муниципальных служащих в муниципальном образовании;
оформление и выдачу служебных удостоверений муниципальных служащих;
проведение конкурса на замещение вакантных должностей муниципальной службы и включение муниципальных служащих в кадровый резерв;
проведение аттестации муниципальных служащих;
организацию работы с кадровым резервом и его эффективное использование;
организацию проверки достоверности представляемых гражданином персональных данных иных сведений при поступлении на муниципальную службу, а также оформление допуска установленной формы к сведениям, составляющим государственную тайну;
организацию проверки сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера муниципальных служащих, а также соблюдения связанных с муниципальной службой ограничений;
консультирование муниципальных служащих по правовым и иным вопросам муниципальной службы[43].

Кадровая политика в органах местного самоуправления строится с учетом персональных данных муниципального служащего - информации, необходимой представителю нанимателя (работодателю) в связи с исполнением муниципальным служащим обязанностей по замещаемой должности муниципальной службы и касающаяся конкретного муниципального служащего.

Персональные данные муниципального служащего подлежат обработке (получение, хранение, комбинирование, передача и иное использование) в соответствии с трудовым законодательством Российской Федерации[8].

На муниципального служащего заводится личное дело, к которому приобщаются документы, связанные с его поступлением на муниципальную службу, ее прохождением и увольнением с муниципальной службы.

Личное дело муниципального служащего хранится в течение 10 лет. При увольнении муниципального служащего с муниципальной службы его личное дело хранится в архиве органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования по последнему месту муниципальной службы.

При ликвидации органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования, в которых муниципальный служащий замещал должность муниципальной службы, его личное дело передается на хранение в орган местного самоуправления, избирательную комиссию муниципального образования,

которым переданы функции ликвидированных органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования, или их правопреемникам. Ведение личного дела муниципального служащего осуществляется в порядке, установленном для ведения личного дела государственного гражданского служащего[17].

Таким образом, подводя итог проанализированному параграфу, необходимо отметить, что кадровая политика в общем смысле представляет собой совокупность норм и правил, представлений и целей, которые определяют содержание и направление работы с кадрами. Через кадровую политику осуществляется реализация задач и целей управления персоналом, поэтому ее можно считать ядром системы управления персоналом.

Кадровая политика формируется руководством предприятия, реализуется кадровой службой в процессе выполнения ее работниками своих функций.

Реализация муниципальной кадровой политики осуществляется по комплексному ряду направлений, но главной целью всегда остается формирование такого кадрового потенциала, который в деловом и профессиональном отношении позволял бы обеспечить эффективное функционирование и развитие местных органов власти.

Кадры муниципального управления входят в более широкую категорию «кадры управления», профессиональная деятельность которых полностью или преимущественно связана с выполнением функций по управлению социально-экономическими процессами.

По классификации А.Н. Писарева, кадры управления подразделяются на три группы в соответствии с участием в подготовке, принятии и реализации управленческих решений:

руководители;

специалисты;

вспомогательно-технический и обслуживающий персонал[36].

Конкретный состав кадров администрации муниципального образования определяется е? штатным расписанием. С учетом занимаемой должности предметом деятельности муниципального служащего может быть выполнение управленческих (руководящих), исполнительских и контрольных функций.

В самом общем виде муниципальный служащий, либо как его можно обозначить управленец - это сотрудник по оказанию услуг клиентам-гражданам, по удовлетворению их спроса и потребности.

На сегодняшний день выделяют следующие методы управления кадрами в системе муниципальной службы[27]:

экономические;

социально-психологические;

правовые;

морально-этические;

административные.

Рассмотрим данные методы более подробно.

Экономические методы призваны стимулировать деятельность персонала, повышать материальную заинтересованность в эффективности его работы. В этих целях применяются такие приемы и средства, как повышение оплаты труда в зависимости от его качества и сложности, выплата премий работникам, добросовестно и с высокой эффективностью выполняющим свой служебный долг, применение других средств стимулирующего характера, в т.ч. предоставление работникам различных льгот и преимуществ.

Социально-психологические методы представляют собой способы воздействия на сознание и поведение людей в целях социализации членов общества, формирования у персонала социальной солидарности, творческого отношения к делу, инициативы, создания деловой обстановки в трудовых коллективах.

В практике управления используются методы социально-психологического анализа и проектирования развития персонала государственной службы, создания условий для индивидуального развития личности каждого работника, сочетания личных и коллективных интересов при приоритете интересов государства и его органов[33]. Правовые методы основаны на регулирующей роли норм права, установленных для определенных видов деятельности. Правовые методы включают в себя:

императивные (обязательные к исполнению);

диспозитивные (предписывающие, что можно делать, а что нельзя);

рекомендательные (указывающие, как поступить в соответствии с нормами права в той или иной управленческой, служебной ситуации);

поощрительные (одобряющие деятельность служащих, творчески руководствующихся нормами права).

Правовые методы являются важным средством формирования у персонала государственных органов правосознания, правовой ответственности и культуры. Особо важны осознание всеми служащими норм права и повседневное руководство ими в служебной деятельности[29].

Морально-этические методы - это способы нравственного регулирования действий человека во всех сферах жизнедеятельности, в том числе в труде, в отношениях с окружающими, в быту. Реализация морально-этических методов предполагает опору на нравственные ценности членов организации, их соответствие понятиям добра; нравственные нормы, приобретающие характер императива, долженствования, предопределяющие поведение человека в различных, в том числе служебных, обстоятельствах; нравственные санкции, связанные с одобрением или осуждением поступков человека в зависимости от того, совпадают или не совпадают они с требованиями морали[29].

Морально-этические методы формируют у людей, в том числе у персонала государственной и муниципальной службы, моральное сознание, нравственные убеждения, нацеливают их на частное и добросовестное выполнение служебного долга.

Административные методы - это установление административных норм принятия решений и распоряжений, контроля за их осуществлением, работа с кадрами управленческого аппарата (отбор, подбор, ротация, управление карьерой, оценка и

др.), привлечение способных работников к принятию управленческих решений, поддержание у персонала государственной и муниципальной службы высокого уровня организованности, порядка и исполнительской дисциплины.

В целях дисциплинирования персонала административные методы нередко претворяются мерами принуждения, в чем-то ущемляющими интересы индивида, требующими от него действий, не всегда отвечающих его личным стремлениям[40]. Необходимо отметить, что только комплексное использование данных методов и подходов в управлении муниципальными служащими дает в конечном итоге положительные результаты.

По утверждению А.А. Хохлова, современные требования к муниципальному управленцу основываются на понимании им ряда важнейших положений: сознавать, что муниципалитет это не производство, и основной целью муниципального управления является не извлечение прибыли или увеличение доходов бюджета, а удовлетворение потребностей населения; сознавать, что муниципальное управление возможно только как стратегическое управление, уметь сочетать решение текущих и перспективных задач; при решении текущих задач видеть их связь с перспективой; знать, что муниципальное управление возможно только при вовлечении населения в этот процесс, уметь привлекать к процессу управления различные местные сообщества[46].

Ключевое значение в процессах кадрового обеспечения и развития кадрового потенциала муниципальной службы с учетом перечисленных требований имеет деятельность, связанная с подбором, оценкой и расстановкой муниципальных служащих.

Стоит отметить, что подбор муниципальных служащих заключается в установлении пригодности работников (оценке) и отборе наиболее подготовленных для выполнения обязанностей по определенной должности муниципальной службы. Либо как выделяют Л.И. Мустафина и М.Р. Богатырева подбор персонала означает ход изучения и исследования профессионального и психологического опыта и качеств служащего, целью которого является установление его полезности и профессиональной пригодности для исполнения обязанностей на конкретной должности и определения выборки из общего числа претендентов, наиболее подходящей кандидатуры с учетом соответствия его квалификации, специальности, способностей и личных качеств[30].

Расстановка муниципальных служащих предполагает обоснованное и экономически целесообразное распределение работников по структурным подразделениям и должностям в соответствии с уровнем и профилем подготовки, опытом работы, деловыми и личностными качествами[41].

По выполняемым функциям муниципальные служащие могут быть отнесены к низовому, среднему и высшему звену управления. С учетом выполняемых функций к муниципальным служащим предъявляются следующие требования: низовое звено - знание конкретной сферы деятельности специалиста, методов подготовки и принятия управленческих решений, способов мотивации труда,

психологии, умение ослаблять напряжение, в том числе вызванное решение руководства;

среднее звено - знание научных методов управления, общего менеджмента, специальных экономических и управленческих наук, владение практическими инструментами и методиками этих наук, знание социально-психологических методов управления, аналитические навыки;

высшее звено - умение предвидеть и оценить ситуацию, перспективность того или иного дела, гибкость и адаптивность к изменениям внешней среды, обладание качествами лидера, владение инструментами стратегического и инновационного менеджмента, знания по специальным и конкретным муниципальным наукам, социально-психологические и другие навыки[49].

Чем выше занимаемая должность, тем более значительную роль в деятельности муниципального служащего играют управленческие и экономические знания и тем меньше значение технических навыков.

Как отмечается в научном пособии А.В. Васильева, оценка является результатом сравнения познаваемого с тем, что может выступать в качестве эталона. Из проведенного анализа можно сформулировать модель муниципального служащего, которая определит профессионализм и квалификацию работника. Так как муниципальная служба несет в себе обязанности работы с населением, включение профессиональной характеристики и личностных особенностей будет играть важную роль[12].

При подборе кадров муниципальной службы может быть предусмотрен конкурс на замещение соответствующих должностей. При этом наряду с оценкой уровня и профиля образования претендента, квалификации, стажа, направлений предыдущей деятельности и других формальных показателей, важной становится оценка его личностных качеств и совместимости с окружением.

Главная задача подбора - оценить относительно устойчивые признаки личности будущего муниципального служащего, его потенциал[47].

В своем научном пособии А.А. Хохлов пишет, что почти во всех странах условием приема на муниципальную службу служит наличие у претендента определенных профессиональных данных, а также соответствующего документа об образовании. В ряде стран, чтобы занять определенные должности муниципальной службы, наличие профессиональной подготовки не требуется. Но прежде чем приступить к работе или продвигаться по службе, такие работники должны пройти интенсивный курс обучения и сдать профессиональный экзамен [46]. Также автором отмечается, что в большинстве стран прием на муниципальную службу осуществляется с использованием двух подходов:

Наем сравнительно молодых людей из школ и университетов предполагает наличие верхнего возрастного предела, так как и орган власти, и сами кандидаты рассчитывают на пожизненную занятость в этой сфере. Продвижение по службе опирается на такие свойства, как благонадежность, стаж работы и высокие моральные качества.

Привлечение лиц, имеющих опыт работы по специальности в корпоративном

секторе, или так называемый сторонний найм, используется в том случае, когда в муниципальном секторе не хватает кадров определенных профессий [46]. Среди методов отбора кандидатов на замещение должностей в местных администрациях выделяют выборы и назначение. Эти методы могут быть использованы для всех групп кадров. Исключение составляет должность главы муниципального образования (а также некоторые другие должности), требующие, в соответствии с уставом муниципального образования, обязательного проведения выборов.

В качестве конкурсной комиссии выступает население либо представительный орган муниципального образования. Методы найма, продвижения по службе и организации труда способны существенно повлиять на квалификацию муниципальных служащих, а, следовательно, на качество, эффективность и престижность их труда[37].

На практике прием кадров на муниципальные должности чаще всего осуществляется в основном по формальным критериям (квалификация, стаж работы в органах местного самоуправления и т.п.), без должного учета личностных и деловых качеств кандидата. Конкурсы на замещение вакантных должностей проводятся редко. Зачастую формальный подход при приеме кадров на муниципальную службу является причиной появления в данной среде работников с недостаточным уровнем профессионализма. Стоит заострить внимание, что именно проведение конкурса на замещение вакантных должностей в органах местного самоуправления позволяет более эффективно оценить профессиональный уровень претендентов, их соответствие установленным квалификационным требованиям к должности муниципальной службы. Кроме того, конкурс призван обеспечить право граждан на равный доступ к муниципальной службе, а также право муниципальных служащих на должностной рост на конкурсной основе[21].

При отборе муниципальных служащих с ними проводится собеседование, цель которого - дополнить данные письменных источников.

Методы оценки муниципальных служащих зависят, прежде всего, от характера и специфики их работы. По мнению С.Н. Ивановой, оценку работников, осуществляющих относительно несложную работу, провести проще, чем оценку руководителей[21].

Для выявления у кандидата качеств, необходимых для замещения вакантной должности муниципальной службы, может быть проведено анкетирование. При этом состав и формулировки вопросов анкеты должны базироваться на перечне основных качеств, требуемых от служащего на конкретной должности. Такой перечень может быть составлен методом экспертного опроса специалистов. К разработке анкет могут привлекаться специалисты по социологии, психологии и организации труда[45].

Для оценки претендентов на муниципальную службу иногда полезно использовать тестирование. Оно заключается в решении претендентом заранее подготовленных задач (тестов) по какой-либо проблеме из соответствующей сферы муниципальной деятельности и установлении на этой основе количественных показателей, определяющих уровень кандидата. Поскольку найти идеального работника

практически невозможно, обычно приходится идти на компромиссы. Учитывается, что подбор кадров - это не только подбор конкретного работника на определенную должность, но и формирование всего коллектива работников. Поэтому подход с позиций коллектива позволяет качествами одного работника возместить нехватку аналогичных качествами другого. В итоге становится реальным из не вполне идеальных отдельных работников сформировать эффективно работающий коллектив[52].

Анализ общих методов подбора, оценки и расстановки кадров муниципальной службы дает основание для следующего вывода: среди наиболее часто используемых методов профессионального отбора кандидатов на замещение вакантных должностей муниципальной службы: собеседование, анкетирование, тестирование стоит на первом месте, хотя, по большому счету, характеризуются формальностью, что не позволяют в должной мере оценить профессиональные способности кандидата на муниципальную службу. По итогам проведенного анализа, стоит предположить, что в качестве приоритетного метода отбора, оценки и расстановки кадров для муниципальной службы, необходимо использовать конкурс на замещение вакантной должности как именно конкурс призван обеспечить право граждан на равный доступ к муниципальной службе, а также право муниципальных служащих на должностной рост на конкурсной основе.

1.2 Система подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих

Для определения уровня профессиональной подготовки муниципальных служащих и соответствия их занимаемым должностям, стимулирования роста квалификации и повышения ответственности за исполнение ими своих должностных обязанностей, развития у них инициативы и творческой активности используются специальные методы, в числе которых аттестация муниципальных служащих.

Как отмечает в своих научных трудах А.Ю. Петренко, по результатам аттестации муниципального служащего аттестационная комиссия дает одну из следующих оценок:

соответствует занимаемой должности;

соответствует занимаемой должности при условии улучшения работы и выполнении рекомендаций комиссии с повторной аттестацией через год;

не соответствует занимаемой должности [36].

В случае выявления в ходе аттестации (оценки) низкого уровня подготовки муниципального служащего и несоответствия его занимаемой должности, в органах местного самоуправления приводится в действие система переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих. При этом первичная подготовка муниципальных служащих осуществляется в высших учебных заведениях в соответствии с государственными образовательными стандартами[7].

В.Ш. Шайхатдинов и З.С. Гафаров выделили следующую классификацию образовательных процессов для муниципальных служащих:

подготовка - это обучение с целью приобретения профессиональных знаний,

навыков, умений по специальности;

переподготовка - это обучение с целью получения дополнительных знаний, навыков; повышение квалификации - это непрерывное обновление профессиональных знаний;

стажировка - закрепление профессиональных знаний и навыков, полученных в результате теоретической подготовки[51].

Как отмечает В.А. Гневко под профессиональной переподготовкой понимается обучение муниципальных служащих с целью получения дополнительных теоретических знаний, практических навыков, необходимых для выполнения новых видов профессиональной деятельности.

Профессиональная переподготовка осуществляется по программам в объеме свыше 500 часов, длится от трех до шести месяцев с отрывом от работы и от шести месяцев до года без отрыва от работы, заканчиваясь защитой выпускной квалификационной работы[15].

Под повышением квалификации А.Ю. Петренко понимал обновление теоретических и практических знаний муниципальных служащих в связи с необходимостью освоения ими современных методов решения профессиональных задач.

Повышение квалификации может включать краткосрочное тематическое обучение по профилю профессиональной деятельности(72-100 ч.) с защитой реферата или обучение для углубленного изучения проблем по профилю профессиональной деятельности (свыше 160 ч.) с защитой выпускной работы. Срок обучения с отрывом от работы составляет от двух до шести недель и без отрыва от работы - от шести недель до шести месяцев. Обучение осуществляется по мере необходимости, но не реже раза в пять лет в течение всей трудовой деятельности муниципального служащего[36].

Как отмечал Ю.А. Цыпкин, стажировка является отдельным видом дополнительного профессионального образования. Во время стажировки изучается передовой опыт муниципального управления, приобретаются профессиональные и организаторские навыки по занимаемой или более высокой должности[48].

По мнению Р.З. Акберина, система подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих служит подсистемой образовательной системы России и в качестве структурных элементов и включает в себя:

государственные и негосударственные учреждения высшего и дополнительного профессионального образования;

профессиональные образовательные планы и программы (основные и дополнительные);

соответствующие государственные образовательные стандарты;

органы управления подготовкой и переподготовкой государственных и муниципальных служащих и подведомственные им учреждения и предприятия [6].

При функционировании системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих должны учитываться следующие принципы:

Обеспечение опережающего характера обучения. Реализация этого принципа связана

с определением и анализом проблем развития территории, решение которых требует дополнительного обучения муниципальных служащих, выявлением приоритетных направлений и целей обучения, формированием системы мер, направленных на обеспечение дополнительного профессионального образования этих работников и создание действенной системы контроля за ходом ее реализации. Непрерывность обучения. Непрерывность обучения предполагает преемственность процессов подготовки, профессиональной переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих в соответствии с требованиями образовательных стандартов, т.е. такую организацию обучения, когда содержание текущей учебы связано с предыдущим обучением и обеспечивает необходимое качество выполнения должностных обязанностей.

Целевая направленность обучения. Реализация этого принципа связана с обеспечением интенсификации и оптимизации учебного процесса, развитием послевузовского образования (аспирантура, докторантура, соискательство, магистратура). При этом возможно использование многообразных форм получения образования: очная, очно-заочная (вечерняя), заочная, дистанционное образование, экстернат в специальных образовательных учреждениях повышения квалификации, по месту работы муниципальных служащих, самообразование и подобное[50].

Научность. Этот принцип предусматривает организацию образовательного процесса на основе внедрения в обучение результатов научных исследований, анализа современной практики муниципального управления, отечественного и зарубежного опыта.

Функционирование системы обучения преимущественно на основе государственного и муниципального заказа. Этот принцип предполагает проведение обучения за счет средств федерального, региональных и местных бюджетов при возможном привлечении других финансовых источников.

Государственный заказ на переподготовку и повышение квалификации муниципальных служащих определяет периодичность и сроки обучения в зависимости от форм и видов обучения, создает предпосылки для формирования механизма финансирования затрат на обучение служащих из федерального бюджета. Объем и структуру госзаказа на обучение утверждает правительство РФ. Госзаказ размещается среди образовательных учреждений на конкурсной основе. В качестве заказчиков выступают органы государственного и муниципального управления[50].

Единое научно-методическое управление деятельностью всех элементов системы. Для совершенствования системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих по специальности «Государственное и муниципальное управление» выделяются государственные вузы, которые осуществляют региональную координацию учебной деятельности по образовательным округам.

Обеспечение участия в процессе управления обучением заказчиков на образовательные услуги. В системе подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих действуют три субъекта: будущий специалист или муниципальный служащий, проходящий обучение; учебное

заведение, реализующее программу обучения; муниципальный орган, заинтересованный в получении квалифицированного, компетентного специалиста. Эффективное взаимодействие всех заинтересованных сторон повышает действенность системы[10].

Таким образом, совершенствование кадрового обеспечения муниципальной службы во многом зависит от масштабов, содержания и эффективности образовательной деятельности системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации служащих.

1.3 Формирование кадрового резерва в органах местного самоуправления

Рассматривая органы власти на местах, стоит обратить внимание, что в любом муниципальном образовании формируется кадровый резерв для замещения муниципальных служащих.

По мнению Т.Ю. Базарова и Б.Л. Еремена кадровый резерв - это группа специалистов и руководителей, которые могут осуществлять управленческую деятельность и отвечают требованиям, предъявляемым должностью определенного ранга, а также подвергшиеся отбору и прошедшие целевую систематическую квалификационную подготовку[9].

А.И. Турчинов в своем научном пособии представил следующие принципы формирования кадрового резерва:

актуальность - потребность в резерве должна быть реальной;

соответствие кандидата должности и типу резерва - квалификация кандидата должна соответствовать требованиям, предъявляемым при работе в должности того или иного ранга;

перспективность кандидата - требования к образованию, ориентация на профессиональный рост, стаж работы в должности, динамичность карьеры и возрастной ценз[42].

Также в рамках нашей работы стоит обозначить источники резерва кадров на замещение руководящих должностей:

Работники руководящего аппарата;

ведущие и главные специалисты;

специалисты, которые имеют соответствующее образование, а также положительно себя зарекомендовавшие при выполнении своих функциональных обязанностей;

молодые специалисты, которые успешно прошли стажировку[28].

В.П. Зазыкин в своих научных трудах представил этапы формирования кадрового резерва, которые включают в себя три этапа.

Первый этап представляет собой анализ потребности в резерве. Перед тем как начать формирование резерва, необходимо:

составить прогноз изменения структуры аппарата;

усовершенствовать перемещение сотрудников по службе;

определить обеспеченность резервом штатных должностей;

определить насыщенность резерва по каждой должности или группе идентичных должностей, то есть определить количество кандидатов из резерва, которое

приходится на каждую вакансию или их группу;
придерживаться кадровой стратегии организации [18].

Второй этап заключается в формировании списка резерва. Данный этап в себя включает:

формирование списка конкретных кандидатов в резерв;
создание резерва на вакантные должности.

При формировании резерва необходимо определить:

кого необходимо и можно включить в списки кандидатов;
кто из уже включенных в списки кандидатов должен пройти обучение;
в какой форме должна проходить подготовка каждого кандидата с учетом перспективы его использования и индивидуальных особенностей [18].

Методы, используемые при формировании списка резерва:

анализ документальных данных, то есть анализ отчетов, характеристик, результатов аттестации работников, автобиографий и других документов;

интервью по специально подготовленному вопроснику или плану либо без определенного плана, которое направлено на получение интересующих сведений;

наблюдение за поведением сотрудника в различных ситуациях;

оценка результатов работы, то есть производительности труда, качества выполненной работы ит.п.;

метод заданной группировки работников предполагает сравнение качеств претендентов с требованиями должности: под заданные требования к той или иной должности подбирается кандидат либо под заданную рабочую группу подбираются конкретные люди [18].

Третий этап включает в себя непосредственно подготовку кадрового резерва.

Для того чтобы сформировать кадровый резерв не всегда будет достаточно отобрать способных сотрудников. Важно правильно их подготовить к должности, а также организовать их продвижение.

Так, Г.М. Шамаровой отмечалось, что для подготовки сотрудников можно использовать следующие методы:

Индивидуальная подготовка при кураторстве вышестоящего руководителя;

стажировка в планируемой должности на своем или другом предприятии;

учеба на курсах или в учреждении образования [53].

Кроме того, К.О. Магомедов уточняет, что для подготовки резерва создаются и утверждаются руководящими органами 3 вида программ:

общая программа включает в себя теоретическую подготовку, то есть пополнение и обновление знаний по некоторым вопросам особенностей управления производством;

специальная программа предусматривает разделение всех кандидатов, включенных в резерв, по специальностям;

индивидуальная программа - это вид программы включает задачи по повышению знаний, умений и навыков для каждого специалиста, который зачислен в резерв, по таким направлениям: стажировка на резервной должности, производственная практика на претендующее место работником [22].

Кадровый резерв создается с целью замены руководителей, выбывающих по различным причинам, замещения должностей во вновь создаваемых подразделениях. Создание кадрового резерва для выдвижения на руководящие муниципальные должности - многоплановая работа, включающая: отбор наиболее достойных работников и включение их в состав резерва; ежегодную оценку состава резерва, его пересмотр и пополнение; изучение деловых и личностных качеств работников, включенных в резерв, организацию их подготовки и повышения квалификации; выдвижение кандидатов из резерва на руководящие должности. Состав кадрового резерва является основным источником замещения вакантных руководящих должностей муниципальной службы. Его количественный состав устанавливается исходя из общего количества номенклатурных должностей муниципальной службы (независимо от наличия вакантных должностей и сроков их замещения), с тем чтобы на каждую руководящую должность в резерве оставались 1 - 2 кандидата. Резерв подбирается не на каждую должность, а на группу однородных[31].

Практика свидетельствует, что эффект резерва ослабевает, если ставка делается на одного человека. Конкуренция нескольких претендентов на одну должность повышает шансы отбора на замещение должности наиболее подготовленного кандидата. В основу отбора в состав кадрового резерва должны быть положены требования профессиональной компетентности, творческого подхода, организаторских способностей, ответственности, высоких моральных качеств. Резерв следует формировать как открытый, и работа с людьми, рекомендованными для выдвижения, также должна вестись открыто.

Каждого кандидата на выдвижение целесообразно готовить на конкретную должность. При таком подходе гарантируется подготовка кандидатов на замещение каждой должности на всех уровнях муниципального управления[23].

Как указывает В.В. Гончаров подготовка зачисленных в резерв специалистов осуществляется на основе личных планов, по которым производится сопоставление характеристик каждого кандидата на данной должности. При этом целесообразно использовать тестирование и метод экспертных оценок.

Тестирование позволяет провести всестороннюю и достаточно объективную оценку резервистов, однако требует специально разработанных тестов для каждой должности и интерпретации их профессиональными психологами.

Метод экспертных оценок заключается в оценке экспертами индивидуальных характеристик кандидата по каждой из составляющих портрета идеального сотрудника. В качестве экспертов выступают знающие резервиста сотрудники. Стоит отметить, главное достоинство этого метода состоит в его простоте и низких издержках. Результатом сопоставления характеристик резервиста и идеального служащего становится определение областей развития. План развития должен содержать конкретные мероприятия, направленные на ликвидацию несоответствий, а также сроки их реализации[16].

Согласно высказываниям Р.И. Мельниковой основной формой подготовки резерва

является обучение в процессе трудовой деятельности. Содержание и объем подготовки определяются исходя из уровня соответствия знаний кандидата (выявленных в ходе экспертной оценки) требованиям, предъявляемым к данной должности.

Помимо постоянного обучения на рабочем месте, практикуются перемещения работника по горизонтали и по вертикали, командировки для изучения передового опыта, стажировки на различных должностях, замещение соответствующих работников на время их отпусков. Работники, зачисленные в кадровый резерв, должны в первую очередь направляться на переподготовку и повышение квалификации[26].

Таким образом, стоит сделать вывод и отметить, что формирование резерва кадров муниципальной службы и проведение планомерной работы по подготовке резервистов к выдвижению на руководящие должности - одно из важнейших направлений кадровой службы органа муниципальной власти. Необходимо отметить, что принципы формирования кадрового резерва основываются на таких составляющих как актуальность кадрового резерва, соответствие кандидата по профессиональным качествам на претендуемую должность и перспективность кандидата т.е. ориентация на профессиональный рост, стаж работы в должности, динамичность карьеры и возрастной ценз.

Также стоит заметить, что формирование кадрового резерва, включает в себя три этапа. Первый этап представляет собой анализ потребности в резерве, второй этап заключается в формировании списка резерва, а третий этап включает в себя непосредственно подготовку кадрового резерва.

Анализ теоретических источников по теме исследования послужил основанием для выявления главной проблемы формирования кадрового резерва - формальной учетно-регистрационной деятельности подавляющего большинства работников кадровых служб. Решение этой проблемы специалисты видят в привлечении на работу в кадровую муниципальную службу специалистов, имеющих экономическую, психологическую, юридическую подготовку и способных комплексно решать задачи кадрового обеспечения муниципального управления.