

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
КАЗАНСКИЙ (ПРИВОЛЖСКИЙ) ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ
КАФЕДРА ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ
Направление: 080504.65 - ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ
КУРСОВАЯ РАБОТА ПО ТЕМЕ:
КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО
УПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Казань-2013
Оглавление

Введение

Глава 1. Теоретические вопросы кадровой политики

1.1 Сущность и понятие кадровой политики

1.2 Этапы кадровой политики

1.3 Критерии эффективности кадровой политики

Глава 2. Анализ кадровой политики в сфере государственного и муниципального управления в РФ

2.1 Основные характеристики кадровой политики в сфере государственного и муниципального управления в РФ

2.2 Эффективность кадровой политики в сфере государственного и муниципального управления в РФ

2.3 Проблемы государственной кадровой политики и пути ее совершенствования

Заключение

Список использованной литературы

Введение

Каждый этап исторического развития России характеризуется специфическими политическими, социальными и экономическими особенностями, однако во все времена есть общее: власть испытывает потребность в профессионалах - политиках, чиновниках, управленцах, то есть специалистах, способных организовывать дело и решать возникающие в обществе проблемы, оказывать населению качественные услуги.

В советские времена под "кадрами" понимались прежде всего руководители, партийные, советские, хозяйственные работники, что отождествлялось с понятием "номенклатура". Инициативные, деловые, энергичные люди, делающие политику во всех сферах общества, образовали партийно-советскую элиту и стали именоваться

кадрами, которые действительно решали все - как и куда пойдет в своем развитии страна, как должно жить общество и каждый человек, где и на кого он должен работать, служа своему государству, а по сути - "номенклатуре". Государственный интерес полностью превалировал над личным.

Проблема кадровой политики в сфере государственного и муниципального управления сохраняет свою актуальность. Учитывая же, что в состав Российской Федерации входят регионы, имеющие свою уникальную историю, самобытную культуру проживающих в них народов, особую актуальность приобретает исследование особенностей осуществления реформы кадровой политики в местных самоуправлениях национальных субъектов Российской Федерации.

В этом плане малоизученной проблемой остается специфика организации кадровой политики в таких субъектах Российской Федерации, как автономные округа, на территории которых проживают коренные малочисленные народы Севера.

Реализация эффективной кадровой политики в автономных округах могло бы способствовать не только более гибкому проведению самих реформ в нашей стране, но и делу сохранения культуры коренных малочисленных народов Севера, развитию национальной самобытности регионов России. Таким образом, научная работа посвящена, несомненно, актуальной теоретической проблеме, имеющей важное практическое значение.

Актуальность темы исследования связана с тем, что оптимальное решение государством экономических, социальных и политических задач во многом зависит от эффективности деятельности государственных и муниципальных органов.

Эффективность деятельности муниципального органа напрямую зависит от эффективности организации работы с кадрами муниципальных служащих.

Структурная перестройка экономики муниципального образования невозможна без создания эффективного механизма управления развитием его кадрового потенциала, научной проработки методов кадрового обеспечения территориальных структур. В субъектах Российской Федерации формируются новые системы территориального управления и местного самоуправления, которые в наибольшей мере должны быть ориентированы на реальный и устойчивый рост уровня жизни населения.

Кадровая политика определяет генеральную линию и принципиальные установки в работе с персоналом на длительную перспективу. Муниципальная кадровая политика формируется парламентом, правящей партией и правительством и в значительной степени определяется типом власти в обществе. Очевидно, что наиболее полно использовать творческий потенциал человека можно только в демократическом обществе.

Целью данной работы является определить особенности кадровой политики в сфере государственного и муниципального управления в России.

Поставленная цель определила конкретные задачи исследования:

рассмотреть сущность и понятие кадровой политики;

изучить разработку кадровой политики и эффективность кадровой политики;

проанализировать основные характеристики кадровой политики в сфере

государственного и муниципального управления в РФ;
оценить эффективность кадровой политики в сфере государственного и муниципального управления в РФ;
выявить проблемы государственной кадровой политики и пути ее совершенствования.

Объектом исследования данной работы является- основные характеристики кадровой политики в сфере государственного и муниципального управления.
Предмет исследования- механизмы воздействия государства на кадровую политику в сфере государственного и муниципального управления в направлении достижения более высокого качества.

Данная работа состоит из введения, двух глав, заключения.. Во введении обосновывается цель и намечаются задачи исследования, определяется материал и методы исследования. В первой главе даются исходные теоретические понятия кадровой политики. Во второй главе рассматриваются основные характеристики кадровой политики в сфере государственного и муниципального управления в России и инструменты воздействия государства на кадровую политику в сфере государственного и муниципального управления в направлении достижения более высокого качества. В заключении обобщаются результаты исследования. Материалом исследования послужили данные, выбранные из учебников по основам государственного и муниципального управления, теория организации и электронные источники, а также источники рекомендованные научным руководителем.

Глава 1. Теоретические вопросы кадровой политики

1.1 Сущность и понятие кадровой политики

Понятие "политика организации" включает в себя систему правил, в соответствии с которыми ведет себя система в целом и по которым действуют люди, входящие в эту систему. Любая организация разрабатывает и осуществляет кадровую политику.

Такой подход характерен как для крупных, так и для частных компаний и в системе государственной службы: именно в таких организациях наиболее последовательно реализуется принцип соответствия кадровой политики стратегии развития организации. Кадровая политика обосновывает необходимость использования на практике тех или иных конкретных инструментов набора, расстановки и использования кадров, но она не занимается детальным анализом их.

С учетом вышесказанного кадровую политику можно определить как систему целей, принципов и вытекающих из них форм, методов и критериев работы с кадрами, распространяемых на все категории работников.

Кадровая политика - это система целей, принципов и вытекающих из них форм, методов и критериев работы с кадрами причем распространяется это положение на весь коллектив, в рамках которого осуществляется управление.

Термин "кадровая политика" имеет широкое и узкое толкования:

1. система правил и норм приводящих человеческий ресурс в соответствие со

стратегией компании,

2. набор конкретных правил, пожеланий и ограничений во взаимоотношениях людей и организации. В этом смысле, например, слова: "Кадровая политика нашей фирмы состоит в том, чтобы брать на работу людей только с высшим образованием" - могут использоваться в качестве аргумента при решении конкретного кадрового вопроса. Понятие "кадровая политика" было достаточно распространенным в конце 80-х годов. Вместе с тем оно выражало известный субъективизм административно-хозяйственной власти, который, в частности, предполагал приоритет личных представлений руководителя о степени полезности того или иного управленца (ИТР и служащего) более низкого ранга. Оценка последнего зависела в конечном счете от того, ориентирован ли директор на выполнение основной целевой функции предприятия - выпуск продукции или главное для него - сохранение личного, достаточно привилегированного положения. Для первой и второй ситуации характерны принципиально противоположные механизмы формирования команды подчиненных.

В нынешний день основной проблемой становится выработка новой кадровой политики, сориентированной на организацию социального управления, приоритет социальных ценностей, социальной политики.

Основными свойствами кадровой политики являются:

связь со стратегией;

ориентация на долгосрочное планирование;

значимость роли кадров;

круг взаимосвязанных функций и процедур по работе с кадрами.

Конечной целью проводимых перемен является благополучие народа, каждого человека. Пока самым слабым местом проводимых реформ являются социальная политика и управление. И главная проблема кадры, их социальную некомпетентность.

Можно выделить основные цели кадровой политики:

безусловное выполнение предусмотренных Конституцией прав и обязанностей граждан в трудовой области; соблюдение всеми организациями и отдельными гражданами положений законов о труде и профессиональных союзах, КЗОТа, типовых правил внутреннего распорядка и других документов, принятых высшими органами по этому вопросу;

подчиненность всей работы с кадрами задачам бесперебойного и качественного обеспечения основной хозяйственной деятельности требуемым числом работников необходимого профессионально-квалификационного состава;

рациональное использование кадрового потенциала, имеющегося в распоряжении предприятия, организации, объединения;

формирование и поддержание работоспособных, дружных производственных коллективов, разработка принципов организации трудового процесса; развитие внутрипроизводственной демократии;

разработка критериев и методики подбора, отбора, обучения и расстановки квалифицированных кадров;

подготовки и повышения квалификации остальной части работающих;
разработка теории управления персоналом, принципов определения социального и экономического эффекта от мероприятий, входящих в этот комплекс.

Для достижения поставленных целей особенно важно обеспечить требуемое организации производственное поведение каждого из ее сотрудников. Как и стратегия развития организации в целом, кадровая политика разрабатывается с учетом ресурсов и традиции организации и возможностей, предоставляемых внешней средой. Кадровая политика является частью политики организации и должна полностью соответствовать концепции ее развития. Основной задачей кадровой политики предприятия является обеспечение в повседневной кадровой работе учета интересов всех категорий работников и социальных групп трудового коллектива.

В кадровой политике используется ряд понятий для обозначения объекта управления: человеческий фактор, человеческие ресурсы, трудовые ресурсы, рабочая сила, работники, персонал, кадры и др. Для того, чтобы определить объект кадровой политики необходимо рассмотреть эти понятия, так как именно их содержание имеет огромное значение для организации кадровой политики как системы управления людьми в масштабах государства, региона, отрасли или предприятия. Объект кадровой политики характеризуется различными понятиями и определениями. Наиболее широким из них является термин "человеческие ресурсы", обозначающий совокупность различных отношений, которые складываются при участии людей в процессе создания жизненных благ, а наиболее узким - "кадры", под которыми понимают только постоянных и только квалифицированных работников (Рис 1.1.).

Рис. 1.1 - Объект кадровой политики

Таким образом, объект кадровой политики - это именно человеческие ресурсы, которые представляют собой совокупность различных качеств людей, определяющих их общую трудоспособность к производству материальных и духовных благ.

В более общем и универсальном понимании политика представляет собой особый вид человеческой деятельности, связанный с получением и осуществлением власти, прежде всего государственной. Это сфера деятельности между классами, нациями и другими социальными группами, ядром которой является проблема получения, удержания и использования государственной власти.

Как одна из сфер общественной жизни политика взаимодействует с другими сферами, подвергаясь их влиянию и одновременно направляя их функционирование и развитие. Поэтому изучение политических явлений предполагает выяснение экономических и других интересов, которыми они определяются, а также всей системы социальных факторов. Таким образом, промежуточным и соединительным звеном между политикой и экономикой являются социальные факторы и социальная структура, которые непосредственно представляют основы политики, определяя ее субъекты, интересы, характер и направление политических процессов.

Поэтому кадры - не только социально-экономическая, но и политическая проблема.

Постановка любой социально-экономической или политической задачи требует участия людей, способных ее решать. При этом, чем глубже преобразования в общественной, государственной или хозяйственной деятельности, тем значительнее изменения в кадровой политике.

Итак, кадры являются собой как объектом, так и целью кадровой политики, реализация которой предполагает формирование, распределение и разумное использование квалифицированных работников, занятых в производственных и непроизводственных отраслях общественного производства, т.е. собственно кадров.

1.2 Этапы кадровой политики

В современных условиях, кадровая политика должна быть ориентирована на приоритет социальных ценностей, социальную политику, так как конечная цель проводимых реформ не рынок как таковой, а благополучие каждого человека. Сегодня кадровая политика начинает охватывать области, ранее не учитывавшиеся в кадровой работе. Это сфера трудовых конфликтов и взаимоотношений с администрацией, с новыми общественными организациями в ходе решения производственных проблем, роль социальных программ, осуществляемых организацией в рыночных условиях, оказывающих влияние на производственную отдачу персонала.

Разрабатывают кадровую политику высшее хозяйственное руководство, совет акционеров, администрация, кадровая служба. Основные моменты этой политики широко обсуждаются в коллективе и с профсоюзами, в результате чего должен быть достигнут необходимый компромисс; к разработке ее могут и должны привлекаться сторонние специалисты и даже научные организации.

Чтобы кадровая политика проводилась осознанно, то необходимо осуществить следующие этапы по проектированию кадровой политики.

Этап 1. Нормирование. Цель согласование принципов и целей работы с персоналом с принципами и целями организации в целом, стратегий и этапом ее развития.

Необходимо провести анализ корпоративной культуры, стратегии и этапа развития организации, спрогнозировать возможные изменения, конкретизировать образ желаемого сотрудника, пути его формирования и цели работы с персоналом.

Например, целесообразно описать требования к сотруднику организации, принципы его существования в организации, возможности просто, требования к развитию определенных способностей и т.д.

Этап 2. Программирование. Цель - разработка программ, путей достижения целей кадровой работы, конкретизированных с учетом условий нынешних и возможных изменений в ситуации. Необходимо построить систему процедур и мероприятий по достижению целей, своего рода кадровых технологий, закрепленных в документах, формах и обязательной с учетом, как нынешнего состояния, так и возможностей изменений. Существенный параметр, оказывающий влияние на разработку таких программ - представление о приемлемых инструментах и способах воздействия, их согласование с ценностями организации. Например, для корпоративной культуры с элементами органической организационной культуры, культивирующей дух "единой

семьи", нецелесообразно при наборе использовать строгие, а зачастую и жестокие психологические тесты, большее внимание следует уделять процедурам собеседований, групповым мероприятиям, моделированию реальных производственных ситуаций и т.д.

Этап 3. Мониторинг персонала. Цель - разработка процедур диагностики и прогнозирования кадровой ситуации. Необходимо выделить индикаторы состояния кадрового потенциала, разработать программы постоянной диагностики и механизм выработки конкретных мер по развитию и использованию знаний, умений и навыков персонала. Целесообразны оценка эффективности кадровых программ и разработка методики эффективности их оценки. Для предприятий проводящих постоянный мониторинг персонала, множество отдельных программ кадровой работы (оценка и аттестация, планирование карьеры, поддержание эффективного рабочего климата, планирование и т. д.) включаются в единую систему внутренне связанных задач, способов диагностики и воздействия, способов принятия и реализации решений. В таком случае мы можем говорить о существовании кадровой политики как инструменте управления предприятием.

Региональный уровень требует учета производственных, природных, социальных, национальных особенностей региона и в своей законодательной и научно-познавательной части во многом повторяет общесоюзный. Практически организационные аспекты на этих уровнях прослеживаются весьма слабо, и в первую очередь из-за отсутствия четкого, иерархически замкнутого субъекта управления. Внутрипроизводственный уровень означает приложении общегосударственных и региональных законодательных, административных разработок в этой области к условиям отдельных организаций и разработку на базе этих документов внутренних принципов работы с персоналом.

Наряду с научной и юридической обоснованностью положения внутренней кадровой политики должны быть максимально конкретны и адресны, чтобы всегда было известно, кто отвечает за осуществление того или иного направления работы, кого предполагается иметь в резерве на продвижение, в какой последовательности и по каким критериям будет осуществляться плановое перемещение работников, направление их на учебу или на повышение квалификации и т.п. Внутренняя кадровая политика должна охватывать все направления кадровой деятельности.

Основопологающими принципами формирования кадровой политики являются:

- *научность, использование всех современных научных разработок в этой области, которые могли бы обеспечить максимальный экономический и социальный эффект;
- *комплексность, когда должны быть охвачены все сферы кадровой деятельности;
- *системность, т.е. учет взаимозависимости и взаимосвязи отдельных составляющих этой работы;
- *необходимость учета как экономического, так и социального эффекта, как положительного, так и отрицательного влияния того или иного мероприятия на конечный результат;
- *эффективность: любые затраты на мероприятия в этой области должны окупаться через результаты хозяйственной деятельности.

Наряду с краеугольными положениями кадровой политики, имеющими всеобщий характер и закрепленными законодательно, существуют проблемы методического характера, которые требуют качественного анализа выбранных вариантов решения. Это тем более актуально, что в ряде случаев имеется несколько взаимоисключающих методик (например, по оценке работников). В этом случае из нескольких вариантов применительно к условиям данной организации должен быть выбран какой-то один. К числу подобных материалов можно отнести методику совершенствования структуры организации, разработку положений о подразделениях и должностных инструкций, методику приема на работу и расстановки вновь принятых по рабочим местам, адаптации работников и др.

Формирование теории государственной кадровой политики - сложный и многогранный, но крайне необходимый процесс. Невозможно иметь единую кадровую политику в России, не имея достаточно объективной научной, теоретической базы ее формирования и реализации. В разработке современной теории государственной кадровой политики следует предусмотреть как минимум научное обоснование следующих последовательных и взаимосвязанных этапов:

определение доктрины кадровой политики;

разработка концепции кадровой политики, прежде всего ее целей, приоритетов и принципов;

определение содержания и принятия кадровой политики на всех уровнях (федеральном, региональном, местном и частном);

разработка механизма реализации государственной кадровой политики;

формирование целевых кадровых программ;

принятие текущих планов, мероприятий по реализации целевых кадровых программ реализации кадровой политики.

Переход к рыночным условиям вносит существенные изменения как в принципы, так и в конкретное содержание кадровой политики, в соотношении прав субъектов, участвующих в ее разработке.

Основной фигурой, формирующей политику, становится совет, общее собрание акционеров или единоличный хозяин предприятия. Правда, закон ставит его в определенные рамки и требует согласия на проведение целого ряда мер со стороны представителей профсоюзов и трудового коллектива. Но теперь этот субъект управления наделен гораздо большими правами, чем имела ранее администрация предприятий. Это касается как вопросов приема и увольнения, так и вложения средств в социальные программы, определения размеров материального поощрения и критериев, по которым оно устанавливается, поддержания нормальной культуры и дисциплины труда и т.п.

Вместе с тем конкретный механизм формирования и претворения в жизнь кадровой политики в новых условиях еще не создан.

Кадровая политика не развивается в "безвоздушном пространстве". Она формируется в атмосфере тех серьезных изменений, которые происходят в современном производстве. Главным фактором относительно устойчивого

положения предприятий становится непрерывный нововведенческий процесс, включающий в себя поиск, разработку, внедрение и коммерческое освоение новых видов продукции, техники, технологии, а также форм организации и управления. И чем сложнее и радикальнее инновационные процессы, тем важнее роль кадровой политики в обеспечении их успеха. В результате этого существенно перестраиваются как внутренняя структура фирм, так и система взаимоотношений различных хозяйствующих субъектов.

Процесс нововведений делает структуру предприятия более гибкой. На разных его стадиях возникают целевые образования, которые не вписываются в традиционную организацию производства (проектные и программные группы, кружки качества и др.). Многие из этих структур часто выходят из фирмы и образуют временные нововведенческие предприятия. Таким образом, нововведенческая подсистема состоит из временных и постоянно сменяемых элементов и действует параллельно с основным производством, где происходит "тиражирование" (массовое освоение) новаций. Функционирование указанной подсистемы не может не сказаться на направленности кадровой политики.

Более гибким становится и взаимодействие фирмы с внешним окружением. В целевые структуры (особенно внешние) активно включаются кадры из научных и учебных учреждений. Возрастает зависимость процесса нововведений конкретной фирмы от качества работы (что определяется и квалификацией работников) на предприятиях, связанных одной технологической цепочкой (поставщики комплектующих узлов, деталей, сырья, материалов, потребители продукции производственного назначения). Поэтому активная кадровая политика предполагает тесное взаимодействие связанных взаимными интересами предприятий на рынке.

Перед кадровыми службами ставятся задачи прогнозирования будущего человеческих ресурсов, состояния управления персоналом через 3-5 лет

В крупных компаниях кадровая политика официально декларируется и подробно фиксируется в общекорпоративных документах: устав предприятия, философия предприятия, коллективный договор, правила внутреннего трудового распорядка, контракт сотрудника, положение об оплате труда, положение об аттестации кадров. В небольших фирмах она, как правило, специально не разрабатывается, а существует как система неофициальных установок владельцев.

Считается, что письменное оформление кадровой политики позволяет четко и наглядно отразить взгляды администрации, убедить персонал в ее доброй воле; улучшить взаимодействие подразделений; внести единообразие и последовательность в процесс принятия кадровых решений; информировать персонал о правилах внутренних взаимоотношений; улучшить морально-психологический климат и пр.

При этом необходимо прежде всего учитывать динамику национального рынка труда, экономическую активность трудоспособного населения, демографические тенденции и изменения системы мотивации работников.

Представляется, что активная кадровая политика будет значительно эффективнее (нужные люди в нужном месте и в нужное время), если не только будут

провозглашены основные цели и ценности, но и будет четко показано, как (с помощью каких средств и приемов) можно реально достичь оптимального состояния кадрового потенциала и что применение этих новшеств даст каждому работнику. Кадровая политика существует в любой компании, но ее ясная формулировка говорит о том, что компания во главу угла ставит человеческий фактор.

1.3 Критерии эффективности кадровой политики

Решение задач кадровой политики в практической деятельности составляет суть кадровой работы. Сюда относится деятельность по планированию, подбору, подготовке, расстановке, переподготовке, оценке, воспитанию и рациональному использованию кадров. Кадровая работа, таким образом, является средством реализации кадровой политики.

Принцип эффективного использования человеческого фактора в социально-экономическом развитии, лежащий в основе организации работы с кадрами на современном этапе, реализуется по трем основным направлениям:

1. Создание необходимых условий для всестороннего и гармоничного развития всех способностей человека в его профессиональной деятельности;
2. Обеспечение повышения производительности и качества труда за счет развития специальных способностей и совершенствования профессионального мастерства на базе высокой профессиональной подготовки и общей культуры работников;
3. Регулярное и систематическое обновление и пополнение профессиональных знаний, умений и навыков всех категорий работников, планирование и осуществление постоянного профессионально-квалификационного роста кадров.

Принимая во внимание теоретические аспекты определения эффективности кадровой политики, очевидно, что кадровая работа всегда должна выполняться в пяти контекстах, которые являются частями целостной системы, хотя могут анализироваться и отдельно. Это следующие контексты:

географический - вся кадровая работа сконцентрирована внутри определенных границ, будь то организация, регион или страна;

политический - каждая страна имеет политическую систему, которая составляет общественно-политическую среду для кадровой работы;

социально-экономический - адекватные средства к выбору профессии, получению образования, реальному трудоустройству, получению медицинской помощи, доступ к социальной защите и социальным услугам;

культурный - обычаи, убеждения, традиции, культура национальных групп, общин и народов; учет национальных особенностей в практике кадровой работы;

духовный - философия, этика, менталитет, социальные ценности, надежды и идеалы тех, с кем проводится кадровая работа; социальные ценности профессиональных работников по кадрам

Формирование и совершенствование работы с кадрами тесно связано с улучшением системы управления в целом. Известно, что развитие этой системы управления основано на сочетании трех подходов: общегосударственного, отраслевого и территориального. Создание единой государственной системы работы с кадрами

должно необходимым образом учитывать влияние на нее отраслевых и территориальных аспектов и особенностей.

Определяя за основу представленные выше аспекты, очевидно, что в Российской Федерации не достаточно развита система развития качественной и как следствие эффективной кадровой политики. Для более детального раскрытия освещаемого вопроса необходимо рассмотреть сущность, состав и ближайшие кадровые мероприятия по кадровой работе в Российской Федерации.

Государственная кадровая политика как реальная научно обоснованная система целенаправленной деятельности государства по эффективному использованию человеческого ресурса общества формируется не в раз, не одновременно, не просто с принятием закона, постановления, - это длительный исторический процесс. Ученые, специализирующиеся в кадровой проблематике, выделяют несколько типов подходов к формированию и реализации государственной кадровой политики.

Корпоративный подход, основанный на решении кадровых задач с учетом сословно-родственных, клановых, земляческих, национальных, классовых и иных связей.

В условиях современного рынка предприятие уже не может выступать в роли пассивного потребителя рабочей силы. Чтобы эффективно функционировать, необходимо воздействовать на весь процесс кадрового обеспечения, т.е. проводить активную кадровую политику. Это означает, во-первых, снабжение фирмы квалифицированной рабочей силой, во-вторых, ее дальнейшее развитие в рамках фирмы и, в-третьих, ее стабилизацию (закрепление). Ввиду все большей ограниченности источников готовой квалифицированной рабочей силы и ее растущей стоимости на первый план вышла задача развития и максимального использования уже имеющегося у фирмы трудового потенциала.

Основу кадровой политики составляет корпоративная стратегия управления человеческими ресурсами. Она представляет собой разработку перспективных ориентиров использования трудового потенциала, его обновления и совершенствования, развития мотивации. Это требует учета существенных структурных сдвигов на рынке труда и качественных перемен в рабочей силе на региональном, национальном и глобальном уровнях. Общекорпоративная политика в сфере труда предполагает взаимодействие этой сферы с инновационной, технологической и финансовой стратегиями и генеральными планами развития бизнеса.

Идеологический подход, предусматривающий в своей основе идеологические, политические, мировоззренческие характеристики человека.

Деятельностный подход, в основе которого находятся профессионализм и способности человека быть востребованным как в интересах самого человека, так и организации, предприятия и общества в целом.

Таким образом, современное теоретическое обоснование государственной кадровой политики должно исходить из того, что она является важнейшим средством общественного развития, необходимым условием эффективного использования человеческого и трудового ресурса, развития высокопрофессионального человеческого капитала, а не средством борьбы за власть и ее удержания. При ее

разработке невозможно исходить только из одного подхода, только с учетом одной цели, одной функции, одного интереса и т.п. Односторонний крайне правый или левый, крайне либеральный или административный подход к разработке теории такого сложного и важного звена в социальном управлении обществом не может привести к научно обоснованной государственной кадровой политике. Необходим комплексный подход, объективно учитывающий и прошлое, и настоящее, и будущее состояние общества, согласованные потребности и интересы государства и человека в оптимальном использовании человеческого ресурса общества.

Глава 2. Анализ кадровой политики в сфере государственного и муниципального управления в РФ

2.1 Основные характеристики кадровой политики в сфере государственного и муниципального управления в РФ

Суть проблемы заключается в том, что наблюдается дисбаланс между уровнем продиктованных рыночной экономикой задач и требованиями, предъявляемыми к их решению, с одной стороны, и уровнем используемых для их решения знаний и методов - с другой. Современное управление поставило перед кадровыми службами задачу создать такой механизм управления человеческими ресурсами, который бы обеспечил в нужное время и в нужном месте появление "нужного" персонала, обладающего нужными характеристиками для получения нужного результата. Должна быть переосмыслена работа кадровых служб, ответственных за реализацию положений реформы государственной службы, местного самоуправления и предстоящей реформы муниципальной службы.

К числу общих вопросов реформы государственной службы в соответствии с Указом Президента №1336 относятся:

- приведение нормативно-правовой базы системы государственной службы в соответствие со сложившимися общественными отношениями и новыми экономическими условиями;
- создание профессиональной государственной службы на основе принципов учета и оценки результатов служебной деятельности государственных служащих;
- внедрение должностных (служебных) регламентов государственных служащих;
- достижение качественного уровня исполнения государственными служащими своих должностных (служебных) обязанностей и оказываемых ими гражданам и организациям государственных услуг;
- создание условий для открытости и подконтрольности деятельности аппаратов государственных органов и государственных служащих гражданскому обществу;
- создание основы для совершенствования финансово-экономического обеспечения федеральной государственной службы;
- повышение эффективности кадровой политики в системе государственной службы в целях улучшения кадрового состава федеральной государственной службы;
- внедрение механизмов выявления и разрешения конфликта интересов на государственной службе, а также законодательного регулирования

профессиональной этики государственных служащих; повышение профессионального уровня федеральных государственных служащих; оптимизация численности федеральных государственных служащих; создание материально-технических условий для эффективного исполнения федеральными государственными служащими своих должностных (служебных) обязанностей;

формирование системы управления государственной службой.

Эти положения были кардинально дополнены Указом Президента №314, где сформулированы функции, которые должны быть реализованы органами государственной власти, а именно:

по принятию нормативных правовых актов, устанавливающих правила поведения, распространяющиеся на неопределенный круг лиц;

по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных общеобязательных правил поведения;

по изданию индивидуальных правовых актов, а также ведению реестров, регистров и кадастров;

по управлению государственным имуществом;

по оказанию государственных услуг, имеющих исключительную общественную значимость и оказываемых на установленных федеральным законодательством условиях неопределенному кругу лиц.

С учетом вышесказанного, кадровые службы призваны обеспечить организацию обучения государственных служащих вопросам, которые являются "ключевыми факторами успеха" реформы и имеют "общий" характер. Нюансы, тонкости должны лечь на плечи соответствующих государственных органов.

Что касается реформы местного самоуправления, то и здесь имеются общие вопросы, без решения которых реформа реализована быть не может. Среди этих вопросов:

1. Вопросы, касающиеся создания и организации работы сельских, поселковых администраций, которые в соответствии с законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" №131 от 06.10.03 приобретают статус муниципальных образований, а опыта работы, для того чтобы реализовать все полномочия по решению вопросов местного значения в самостоятельном режиме, не имеют. Данная проблема является главной, ключевой, требующей нестандартных методов решения, поскольку необходимо не просто обучить, а сформировать целый комплекс новых навыков и умений глав муниципальных образований.

2. Сложным, до конца не понятным и, соответственно, решаемым с низким уровнем управляемости является вопрос управления муниципальным имуществом. Во-первых, муниципальное имущество предназначено только для решения вопросов местного значения, что усугубляет положение дел. Во-вторых, поскольку меняется статус поселковых и сельских администраций, предстоит передача имущества в ведение названных администраций, приобретающих статус муниципальных образований.

3. Требуется переосмысления и соотношение таких составляющих деятельности органов местного самоуправления, как вопросы местного значения: муниципальное имущество, используемое для решения вопросов местного самоуправления, полномочия органов местного самоуправления для решения вопросов местного значения. Вопрос не праздный, так как изменились подходы к взаимодействию представительных и исполнительных органов, изменился статус главы муниципального образования - главы местной администрации, главы муниципального образования - председателя представительного органа. Это требует осмысления и организации совершенно иной и выстроенной на другой основе работы всех органов местного самоуправления.

4. Реформа местного самоуправления сегодня в большей степени воспринимается как реформа администрации муниципального образования. Следовало бы говорить не о муниципальном управлении как профессиональном управлении, а хотя бы о соотношении муниципального управления и местного самоуправления. Чем больше соотношение этих двух разновидностей управления в пользу местного самоуправления, тем "дешевле власть" - именно в этом, в том числе, должна заключаться реформа местного самоуправления. Это требует формирования соответствующего мышления муниципальных служащих, выработки общих подходов к решению данной проблемы. Желаемый результат реформы: превратить население из "носителя проблемы" в "собственника проблемы", "лицо, принимающее решение".

5. На повестку дня встает и проблема эффективности деятельности органов местного самоуправления. Муниципальное управление находится в зачаточном состоянии, оно на пути к цивилизованному эффективному управлению. Практики до сих пор не различают понятия внутренней и внешней эффективности и, соответственно, смешивают показатели внутренней и внешней эффективности, а следовательно, не отражаются истинные требования личности, домашнего хозяйства, бизнеса. Реализация реформы государственной службы невозможна без осмысления роли образовательных учреждений в подготовке, переподготовке и повышении квалификации государственных и муниципальных служащих.

Сейчас требуется помочь субъектам и муниципальным образованиям в подготовке нормативно-правовой базы, которая послужила бы основой такого обучения. Вот мы знаем, что согласно ФЗ №79 раз в три года каждый госслужащий обязан пройти обучение, анализ мы проводили, согласно ему в субъектах даже близко к этому требованию пока не подошли. Хотя на следующий год формально в планах это заложено, и постепенно надо выходить на фактическую реализацию установок ФЗ №79. То же надо делать и по муниципальным служащим. Тем более, что количество вопросов местного значения, их серьезность, которая отражена и в ФЗ №131, и в ФЗ №199, вступившем в силу 31 декабря, требуют весьма квалифицированных, грамотных работников. От верного решения множества вопросов местного значения зависит жизнь огромного числа людей в территориях, и в случае ошибок поправить там оперативно что-либо органам государственной власти будет крайне сложно. Поэтому так важна эта нормативно-правовая база, которая бы послужила серьезной

основой организации работы и на уровне государственной власти, и на уровне муниципальных образований. В частности, очень нужна эта помощь на уровне городских округов и муниципальных районов, и, думаю, на этой основе мы могли бы реально продвинуться в вопросах качественного предоставления услуг населению со стороны органов местного самоуправления и органов государственной власти.

2.2 Эффективность кадровой политики в сфере государственного и муниципального управления в РФ

Сегодня налицо конфликт интересов органов власти и образовательных учреждений, который требует взвешенного, юридически обоснованного, профессионально аргументированного подхода к его разрешению. Требуются кардинально иные подходы к организации повышения квалификации муниципальных служащих как органов исполнительной власти, так и представительных органов. Необходимо разработать стратегию повышения квалификации и переподготовки.

Актуальность вопроса необходимости построения кардинально новой системы организации профессиональной переподготовки, повышения квалификации муниципальных служащих, обеспечивающих исполнение полномочий органов местного самоуправления, лиц, замещающих муниципальные должности, определяется тем, что:

У муниципальных служащих не сложилось понимание кардинально изменившихся требований современного законодательства к решению вопросов местного значения;

Уровень квалификации муниципальных служащих не соответствует требованиям современного управления, облеченного в рамки кардинально изменившегося законодательства, регулирующего решение вопросов местного значения;

Не сложилось понимание того, что система полномочий органов местного самоуправления, вытекающая из ФЗ-131, не позволяет решить ни один вопрос местного значения, пока не будут «включены» полномочия обеих ветвей органов местного самоуправления - представительного и исполнительного.

Ситуация, сложившаяся сегодня в организации деятельности органов местного самоуправления, такова, что представительные органы местного самоуправления не исполняют в полной мере предписанные им разработки и принятие общеобязательных правил решения вопросов местного значения с учетом интересов населения, носящих массовидный характер; исполнительно-распорядительные органы подменяют муниципальные предприятия, бюджетные организации в решении вопросов местного значения, не учитывают интересы населения, носящие массовидный характер; население не понимает новой сущности органов местного самоуправления и их отличия от системы органов власти, сложившейся в советское время, новых полномочий органов местного самоуправления и органов государственной власти. Позиция населения: «Мы вас выбрали -- решайте наши проблемы, как это было в советское время».

Низкая активность населения, непонимание сущности «новой местной власти», подмена органами местного самоуправления муниципальных предприятий,

бюджетных организаций, некачественное исполнение полномочий всеми уровнями власти предопределили «замкнутый круг» и эволюционный характер развития местного самоуправления в противовес необходимости его реформирования. С одной стороны, сегодня в рамках структуры органов местного самоуправления сложился «альянс» депутатского корпуса и муниципальных служащих по решению вопросов местного значения как социально ориентированной, но социалистически заблуждающейся «местной власти». С другой стороны, высокий уровень профессионализма муниципальных служащих связан с подходами, которые были присущи системе управления в рамках социалистического государства и соответствующей экономики (предприятия и организации, которые решали вопросы местного значения, были структурными подразделениями «исполнительных органов местной власти»).

Отсутствует профессионализм по отношению к новой по форме и содержанию деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. Более того, экономической основой местного самоуправления является муниципальная собственность, осуществление полномочий собственника в отношении которой строится на базе рыночной экономики. Вывод, который следует из сказанного, заключается в том, что сегодня муниципальный служащий - низко квалифицированный специалист. Это можно отнести и к государственным служащим (их определенной части даже на высоких уровнях управления). Что, наряду с иными причинами, привело и будет далее приводить к росту численности муниципальных, государственных служащих, потому что объем и масштаб решения вопросов местного значения будут неуклонно возрастать.

К другим аспектам вопроса, требующего своего решения в рамках построения новой системы профессиональной переподготовки, повышения квалификации муниципальных служащих, следует отнести проблемы, которые свойственны образовательным учреждениям, специализирующимся на рынке соответствующих образовательных услуг. Подходы, сложившиеся в работе учебных и иных учреждений, специализирующихся на рынке образовательных услуг в отношении переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих, не отражают требований динамично развивающегося законодательства, провозглашенных в стране реформ, задач, которые ставит жизнь, задач, которые вытекают из политик, проводимых органами государственной власти. Учебные и иные учреждения, специализирующиеся на рынке образовательных услуг в сфере государственного и муниципального управления:

- используют технологии современного управления, свойственные бизнесу и не всегда адаптированные к специфике деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления. Использование данных подходов ориентирует служащего на управление территорией как обычным предприятием;
- не используют технологии современного управления, что не позволяет обеспечить адекватную реакцию в отношении изменения поведения элементов внешней среды и соответствующую скорость принятия решений;
- используют подходы к организации повышения квалификации и переподготовки,

свойственные классической форме образовательного процесса высшего учебного заведения (передача знания -- воспроизведение знания), оставляя за кадром формирование первичных умений и навыков. Знать закон, требования положений реформы местного самоуправления недостаточно, необходимо уметь применить полученные знания, первичные навыки на практике при решении конкретных проблем, стоящих перед органами местного самоуправления, знать, чьи полномочия «подключить», как использовать собственность, иные ресурсы муниципального образования, предвидеть ожидаемые результаты, изменения, которые необходимо осуществить, риски, которые необходимо учесть;

- не располагают необходимыми кадрами, которые способны учитывать специфику деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, которые способны адаптировать технологии бизнес-управления к деятельности вышеназванных органов, следовательно, предоставляемые образовательные услуги нередко низкого качества.

Рынок образовательных услуг, к сожалению, отличает недобросовестная конкуренция отдельных ее субъектов, специализирующихся в сфере переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих. Более того, некоторые из них предпринимают попытки предоставить услуги с грубейшим нарушением требований законодательства, регулирующего вопросы подготовки, переподготовки, повышения квалификации государственных и муниципальных служащих, что нередко ставит под сомнение легитимность выдаваемых удостоверений о повышении квалификации, дипломов о профессиональной переподготовке.

Все вышеназванное в совокупности привело к тому, что отдельные учебные и иные заведения дают знания о местном самоуправлении как совокупность сведений «о специальности» и в то же время не учат специальности как таковой, в частности, как полученные знания применить на практике. По сути, происходит формирование органов местного самоуправления не как «местной власти», а как хозяйствующего субъекта на территории муниципального образования.

В результате, реального повышения квалификации не происходит. Сегодня налицо конфликт интересов органов власти и образовательных учреждений, который требует взвешенного, юридически обоснованного, профессионально аргументированного подхода к его разрешению. Нужны новые методы к организации повышения квалификации, муниципальных служащих как органов исполнительно-распорядительной власти, так и представительных органов.

Необходимо разработать стратегию повышения квалификации и переподготовки. кадровый политика муниципальный управление

2.3 Проблемы государственной кадровой политики и пути ее совершенствования

Управленческая практика муниципального уровня власти, как правило, ограничивается решением ситуационных проблем, так называемым "латанием дыр", и как следствие этого - неэффективное использование имеющихся ресурсов, отсутствие четкой инвестиционной политики на местном уровне, неумение привлекать внебюджетные источники финансирования местных программ.

Проводимая в настоящее время в Российском государстве административная реформа реализуется по трем основным направлениям:

- оптимизация государственного управления;
- модернизация государственной службы;
- реформирование местного самоуправления.

Принятие 6 октября 2003 г. Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" поставило задачу объединения для успешного муниципального реформирования усилий не только органов государственной власти и органов местного самоуправления, но и научных и образовательных учреждений.

Потребность в обучении кадров муниципальных органов обусловлена целым рядом объективных причин, основными среди которых, на наш взгляд, являются: изменение государственной политики в сфере муниципального строительства; реформирование модели организации местного самоуправления; преобразование функций и полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления; формирование органов местного самоуправления; увеличение количества муниципальных служащих и депутатского корпуса на местном уровне.

Как известно, одной из проблем муниципального уровня является слабая востребованность научных разработок и исследований в сфере прогнозирования социально-экономического развития муниципального образования с использованием инструментов стратегического планирования и организационного проектирования. Управленческая практика, как правило, ограничивается решением ситуационных проблем, так называемым "латанием дыр", и как следствие этого - неэффективное использование имеющихся ресурсов, отсутствие четкой инвестиционной политики на местном уровне, неумение привлекать внебюджетные источники финансирования местных программ.

Остаются актуальными и проблемы разработки оптимальных организационных и должностных структур органов муниципального управления, наблюдается дублирование функций, во многих случаях отсутствует четкая система управления персоналом.

Отсутствие практики реализации нового законодательства о местном самоуправлении обусловило в профессиональном сознании муниципальных служащих неизбежный пробел, который нуждается в восполнении.

Задача заполнить сложившийся профессиональный вакуум в области политико-правовых, финансово-экономических знаний и должна быть выполнена системой академий государственной службы, которая сосредотачивает профессиональный кадровый состав и многолетний опыт в подготовке управленческих кадров. Не секрет, что в каждом регионе помимо академий по подготовки и переподготовки кадров государственной службы и местного самоуправления ведут и другие вузы. Однако, по отзывам студентов и слушателей, программы не всегда соответствуют требованиям государственного образовательного стандарта, а учебный процесс

зачастую не адаптирован к потребностям реальной жизни. И самое главное, на наш взгляд: программы не всегда соответствуют духу и букве единых, унифицированных требований социально-идеологического плана, обозначаемых, как правило, в ежегодных посланиях Президента РФ Федеральному Собранию.