

УДК 331.108.2(571.53)
ББК 65.291.6(2Сиб)

Л.В. Гуляева

**РАЗВИТИЕ КАДРОВОГО ПОТЕНЦИАЛА
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ
КАК ПРЕДПОСЫЛКА ИХ УСТОЙЧИВОГО
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ***

Обоснована необходимость формирования кадрового корпуса служащих, способных квалифицированно, оперативно решать различные задачи по поиску инновационных методов управления и обеспечению условий для развития муниципальных образований. На основе обобщения опыта муниципальных образований Иркутской области предложен алгоритм формирования резерва управленческих кадров в муниципалитетах.

Ключевые слова: кадровый потенциал, муниципальные образования, кадровый резерв.

L.V. Gulyayeva

**IMPROVEMENT OF HUMAN RESOURCES POTENTIAL
IN MUNICIPALITIES AS A PREREQUISITE
FOR SUSTAINABLE SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT**

The author proves the necessity of creating a corps of human resources qualified and competent enough to perform tasks when searching for innovative methods of management and to provide conditions for municipality development. The generalized experience of Irkutsk region municipalities helped to suggest an algorithm of creating a reserve of managers in municipalities.

Keywords: human resources potential, municipalities, personnel reserve.

Успешность реализации реформ в нашей стране, а также устойчивое социально-экономическое развитие муниципальных образований зависит от формирования кадрового корпуса служащих, способных квалифицированно, оперативно решать различные задачи по поиску инновационных методов управления и обеспечению условий для развития муниципалитетов. Кроме того, можно

* Печатается при финансовой поддержке Совета по грантам Президента Российской Федерации, грант МК-3603.2009.6 «Разработка механизма антикризисного управления социально-экономическим развитием муниципальных образований региона» для государственной поддержки молодых российских ученых.

© Л.В. Гуляева, 2010

констатировать, что низкая квалификация муниципальных служащих приводит к снижению авторитета органов местного самоуправления со стороны местного населения. В связи с этим давно и объективно назрела необходимость создания эффективной системы управления и развития кадрового потенциала муниципалитетов.

Практическая деятельность сегодня такова, что ориентирована на выполнение озвученных Президентом РФ Д.А. Медведевым позиций: «Сегодняшней России и ее будущей инновационной экономике, государственной службе, системе управления и социальных услуг нужна новая система формирования кадрового резерва, которая позволит привлечь в органы государственного, муниципального управления, в бизнес наиболее талантливых, творчески мыслящих и профессиональных людей»¹. Частично вопросы кадровой политики сегодня решаются за счет выполнения требований указа Президента о формировании резерва управленческих кадров.

**Данные о количественном составе резерва
управленческих кадров и его качественном использовании
в субъектах Сибирского федерального округа**

Субъект федерации СФО	Количество лиц, включенных в резерв управ- ленческих кадров		Место региона в СФО по ко- личест- ву лиц в резер- ве	Количество на- значений из ре- зерва управлен- ческих кадров		Место региона в СФО по коли- честву назначе- ний из резерва
	чел.	% к итогу		чел.	% к числу лиц в кадровом резерве	
Красноярский край	310	7,47	6	49	15,81	1
Новосибирская область	227	5,47	7	23	10,13	2
Иркутская область	180	4,34	9	16	8,89	3
Республика Бурятия	475	11,45	4	42	8,84	4
Республика Хакасия	107	2,58	12	9	8,41	5
Республика Тыва	136	3,28	11	11	8,09	6
Омская область	806	19,42	1	62	7,69	7
Забайкальский край	452	10,89	5	29	6,42	8
Кемеровская область	619	14,92	2	39	6,30	9
Томская область	198	4,77	8	12	6,06	10
Алтайский край	485	11,69	3	11	2,27	11
Республика Алтай	155	3,73	10	3	1,94	12
<i>Итого по СФО</i>	4 150	100,00		306	7,37	

¹ Из выступления Президента Российской Федерации Д.А. Медведева на совещании по вопросам формирования резерва управленческих кадров 23 июля 2008 года.

В Сибирском федеральном округе по данным федерального портала управленческих кадров [6] количество лиц, включенных в резервы управленческих кадров субъектов Российской Федерации в 2009 г. составило 4 150 человек. Самый многочисленный резерв управленческих кадров в Омской области, наименьший — в Республике Хакасии. Место Иркутской области показано в таблице.

Согласно данным таблицы в Иркутской области хоть и немногочисленный резерв управленческих кадров, но зато используется он достаточно эффективно по сравнению с другими субъектами федерации, входящими в Сибирский федеральный округ (8,89% ротаций и выдвижений на управленческие должности происходит именно из числа лиц, включенных в резерв), что может свидетельствовать о качественной работе в этом направлении региональных органов власти.

Обзор подходов к работе с резервами управленческих кадров в субъектах Российской Федерации позволяет выявить сходства и различия в проведении данной работы [6].

1. Во всех субъектах Российской Федерации создана и актуализирована нормативная правовая база, обеспечивающая решение задач по формированию и подготовке резерва управленческих кадров. Создана она и в нашем регионе, размещена на официальном портале Иркутской области [3]. Кроме документов, регламентирующих общие вопросы формирования резервов, вопросы отбора и подготовки лиц, включенных в резервы управленческих кадров разработано Положение об отборе кандидатов в резерв управленческих кадров, Планы и программы по формированию и подготовке резервов. В числе прочих документов — критерии отбора кандидатов на должность мэров (глав) муниципальных образований Иркутской области.

2. Для квалифицированной оценки и отбора кандидатов в резервы управленческих кадров предусматривается создание комиссий по формированию и подготовке резерва управленческих кадров, деятельность которых регламентируется соответствующими подзаконными актами. В Иркутской области такая Комиссия создана при Губернаторе Иркутской области [2]. Основной формой отбора кандидатов в резерв управленческих кадров является конкурс.

3. Процедура отбора в резерв управленческих кадров незначительно отличается в различных субъектах Российской Федерации и структурно включает следующие мероприятия:

– 1-й этап — размещение информации о предстоящем отборе кандидатов для включения в резерв управленческих кадров с указанием требований к претендентам и перечня представляемых документов;

– 2-й этап — оценка независимыми экспертами кандидатов для включения в резерв управленческих кадров по нескольким критериям: личностные качества, деловые качества, владение компьютерной техникой;

– 3-й этап — ранжирование результатов и принятие решения о возможности рекомендовать кандидата для включения в резерв управленческих кадров.

4. Содержание основных этапов отбора, как правило следующее:

– оценка соответствия формальным признакам (стаж, образование, возраст);

– оценка соответствия требованиям к профессиональным знаниям и навыкам в прикладной сфере деятельности, в общепрофессиональной сфере, включая оценку информационно-аналитических навыков кандидатов;

– оценка личностно-деловых качеств (интеллектуальный уровень, мотивационный уровень, способность к работе в команде, коммуникативные характеристики, трудовая и творческая активность личности, социально-профессиональные качества и пр.).

5. Регламентируются технологии и критерии отбора кандидатов в резерв управленческих кадров. Среди методов и способов отбора, применяемых в ходе конкурса, можно выделить индивидуальное собеседование, интервью кандидатов; групповые дискуссии; подготовку и защиту проектов, направленных на решение конкретных социально-экономических задач, разработку концепций развития региона, органа власти или организации; психодиагностическое и психофизиологическое обследование; решение профессиональных задач и профессиональное тестирование.

Таким образом, в результате проделанной работы хорошо сформированы инструменты включения в резерв кандидатур на должность мэров (глав) муниципальных образования.

Состав кадров муниципальной службы Российской Федерации по полу, категориям и группам должностей, размещенный на федеральном портале управленческих кадров [5] иллюстрирует следующее:

– преимущественно в органах местного самоуправления работают женщины (30 % мужчин и 70 % женщин);

– более высокие административные должности занимают мужчины (на высших должностях в местных администрациях эта пропорция составляет 49 к 51; на муниципальных должностях представительных органов власти и местных администраций преобладают мужчины (69 к 31));

– средний возраст муниципальных служащих от 35 до 45 лет;

– на уровне первых лиц районов доминирует возрастная группа старше 45 лет;

- малочисленна в муниципалитетах молодежь до 25 лет и весьма незначительна в возрасте от 25 до 35 лет;

- основу кадрового состава муниципальной службы составляют работники с большим (более 10 лет) общим трудовым стажем и относительно меньшим, но тоже достаточным (не менее 8 лет) стажем административной работы.

- большинство кадрового состава районных администраций имеет высшее образование по профилю, не соответствующему деятельности, которой они в настоящий момент занимаются.

Таким образом, многие муниципальные служащие для успешной работы на занимаемом посту нуждаются в существенном пополнении знаний в области права, экономики, социального управления, психологии, информатики и делопроизводства.

Понятие «кадровый потенциал муниципалитетов» отражает способности и возможности муниципальных служащих реализовывать свои знания и умения на практике с целью эффективного использования ресурсов территории и проведения муниципальной политики, отвечающей сложившимся условиям и целям устойчивого социально-экономического развития.

Кризисные явления в экономике страны негативно отражаются на кадровом потенциале муниципальных образований, состояние которых оценивается большинством исследователей как не отвечающее современным общественным потребностям, что проявляется в малой эффективности работы муниципальных служащих. Исследователи выделяют следующие тенденции развития кадрового потенциала муниципальной службы [1]:

- рост количества муниципальных образований привел к большому дефициту квалифицированных кадров;

- личностные и профессиональные возможности муниципальных служащих не всегда соответствуют объему и характеру функций и полномочий муниципальных образований;

- отношения муниципальных служащих с местным населением не всегда достигают взаимопонимания, конструктивного взаимодействия;

- потребность в профессиональном развитии муниципальных служащих сдерживается недостаточностью финансовых ресурсов на цели дополнительного профессионального образования, повышения квалификации;

- формирование кадрового резерва нередко осуществляется на фоне формального подхода к проведению конкурсного отбора, субъективной оценки потенциальных резервистов, ограниченности экономических и временных ресурсов для качественного проведения оценочных процедур;

– в качестве наиболее «работающих факторов» для отбора являются рекомендации руководителя подразделения, выслуга лет и единоличное назначение руководителем.

На основании вышеперечисленных проблем нам представляется необходимым совершенствование системы управления кадровым потенциалом муниципального образования вести в двух направлениях:

- оптимизировать и развивать имеющийся кадровый потенциал;
- разрабатывать стратегические направления совершенствования системы управления кадрами органов местного самоуправления на долгосрочную перспективу.

Для реализации первого направления необходимо создание системы непрерывного образования — подготовки и переподготовки кадров в идеале на базе муниципалитета, как альтернатива — через обучение на дистанционных курсах. Подготовки и повышения квалификации по актуальным для муниципалитетов вопросам: юридическая подготовка, финансы, управление имуществом комплексом и, конечно же, особо актуальный сегодня земельный вопрос.

Для реализации второго направления нельзя не учитывать кадровую политику федерального и регионального центра, поэтому также стоит четко организовать работу по формированию резерва управленческих кадров в муниципальных образованиях. Комментируя в одном из интервью свой указ о формировании резерва управленческих кадров, президент Дмитрий Медведев отметил, что практически все этажи исполнительной власти в стране остро страдают из-за отсутствия кадровой «скамейки запасных». Ставя в своем указе задачу удлинить эту «скамейку», президент подчеркнул, что резерв управленческих кадров должен представлять собой «эффективно работающий механизм поиска современных управленцев».

Предлагаем использовать следующий алгоритм (рис.). Условно можно все действия разделить на три этапа, внутри которых пошагово реализуются предлагаемые мероприятия.

Выделим следующие меры для развития кадрового потенциала муниципалитетов:

- активно внедрять научные методы подбора, расстановки и воспитания профессиональных кадров, которые позволят избежать субъективной оценки;
- подбор кадров осуществлять с учетом личностно-профессиональных качеств претендентов;
- определить четкую профессиограмму должностей муниципальной службы, в соответствии с которой осуществляется подбор, расстановка, подготовка и переподготовка профессиональных кадров, а также их должностной рост;

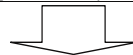
Этап 1. Подготовительный

1. Разработка и утверждение Постановлениями глав муниципальных образований (МО) программ и порядка формирования кадрового резерва МО и плана мероприятий по работе с ним
2. Определение укрупненных сфер деятельности, по которым нужно составить списки резервистов (социальная, экономическая, финансовая сферы, сфера управления хозяйственной деятельностью; административного управления и общественно-политической деятельности)
3. Определение профильных должностей, на которые готовятся резервисты (заместители главы администрации, руководители структурных подразделений и их замы, руководители и заместители руководителей муниципальных предприятий и учреждений МО)
4. Определение источников пополнения резерва и методов формирования (предприятия и организации всех форм собственности, общественные организации, муниципальные структуры политических партий, представленные в МО, лидеры общественного мнения, целевая подготовка в вузах и ссузах, работники муниципальных служб МО, самовыдвиженцы и др.)
5. Определение требований к кандидатам и утверждение механизмов отбора
6. Информирование через различные источники и формировании кадрового резерва МО (СМИ, сайт МО, стенды во всех поселениях и на всех местных предприятиях)
7. Проведение разъяснительной работы о преимуществе попадания в резерв МО ведущих сотрудников местных предприятий (речь идет не о сиюминутном привлечении к работе в МО, а о плановой, последовательной подготовке, обучении будущих резервистов, которые до того как займут места, на которые их готовят, наверняка внесут весомый вклад в развитие родного предприятия)
8. Составление списка претендентов на включение в резерв кадров



Этап 2. Организационный

1. Формирование комиссии по отбору резервистов из числа претендентов
2. Составление для соискателей анкеты из нескольких десятков вопросов, запрос резюме претендента, составление тестовых заданий. К составлению данных документов необходимо привлечь специалистов, они утверждаются комиссией
3. Распределение потенциальных претендентов по профильным направлениям согласно заполненным ими резюме и опросным листам
4. Повторный отбор претендентов
5. Формирование групп профильных экспертов, в чьи задачи входит: разработка структурированного интервью с кандидатом по каждому из направлений, проведение с ними собеседования, оценка деловых и личностных качеств по профилю критериев оценки, внесение предложений о распределении кандидатов в резерв кадров по должностям. В интервью выявлялись способности претендентов к логическому анализу, их сообразительность, деловая хватка, знания законов, определений ключевых терминов, необходимых в будущей деятельности. Экспертам раздаются предварительно разработанные на этапе 1 требования к кандидатам на замещение конкретных должностей. Каждый член комиссии выставляет по итогам интервью свой балл, а затем методом их обобщения выводился средний балл.
6. После распределения по должностям Комиссия направляет список предлагаемых кандидатур главе МО на утверждение.
7. Рассмотрение списка главой МО, утверждение документа



Этап 3. Образовательный

1. Информирование резервистов о включении в резерв с указанием должности (письмо от имени главы МО)
2. Разработка и утверждение индивидуальных планов подготовки и повышения квалификации каждого резервиста
3. Предусмотреть возможность, по согласованию с руководителями мест их работы, во время отпусков и на время отпусков руководителей, на чьи должности их готовят, дать поработать на должности

*Алгоритм формирования резерва управленческих кадров
в муниципальных образованиях*

- производить горизонтальную и вертикальную ротацию кадрового состава муниципального образования, использовать метод выдвижения на должности более высокого уровня;

- создать банк данных о кадровом потенциале муниципального образования, более активно использовать информационные технологии;

- привлекать к решению вопросов, актуальных для муниципалитета общественные организации, поддерживать их создание (например, молодежные палаты и др.);

- повышать престиж органов муниципального управления, «создавая адекватные материальные стимулы, систему поощрений для привлечения на службу квалифицированных профессионалов» [4, с. 1];

- использовать любые возможности повышения квалификации резервистов, приглашая их на учебу, которая проводится для специалистов местных администраций.

И дополнительно стоит отметить следующее: учитывая то, что на поселенческом уровне очень нелегко найти достойные кадры можно рекомендовать работу по созданию резерва курировать муниципальным образованиям второго уровня — муниципальным районам. Среди потенциальных резервистов сельских поселений необходимо рассматривать эффективных хозяйственников, педагогов и врачей, как самых продвинутых специалистов.

Проблема кадров в сельских поселениях обусловлена также причинами демографического характера — на селе сегодня живут в основном пожилые люди. И в муниципалитетах первого уровня работают в основном пенсионеры, люди, безусловно, знающие, опытные и очень ответственные, но им трудно соответствовать современным требованиям, предъявляемым к управленцу. В этой связи необходимо с одной стороны, активно создать условия для закрепления молодых специалистов на селе, а с другой стороны, вновь необходимо создание системы непрерывного образования — подготовки и переподготовки кадров, в том числе обучение на дистанционных курсах.

В настоящее время многие руководители глав муниципальных образований отмечают, что необходим штатный ответственный за кадровый резерв специалист, который бы сполна погрузился в эту тему, изучил все ее нюансы. Сегодня кадровой работой в муниципалитетах занимаются непрофильные специалисты, у каждого из которых масса должностных обязанностей по основному виду деятельности.

В заключении хотелось бы сказать, что значимой задачей в создании эффективной системы управления кадровым потенциалом муниципального образования является стабилизация деятельности кадрового аппарата. Здесь необходим поиск и формирование оптимальной, рациональной модели организационной структуры и оптимизация штатной численности органов местного самоуправления.

Под управлением кадровым потенциалом муниципального образования мы понимаем целенаправленную деятельность по его формированию, развитию и рациональному использованию с целью удовлетворения жизненных потребностей местного сообщества, и интересов общегосударственного развития.

Список использованной литературы

1. Адамская Л.В. Актуальные проблемы развития и управления кадровым потенциалом муниципального образования в современной России: автореф. ... канд. соц. наук / Л.В. Адамская. — М., 2008.
2. Об утверждении Положения о Комиссии при Губернаторе Иркутской области по формированию и подготовке резерва управленческих кадров: постановление Губернатора Иркутской области от 16 окт. 2008 г. № 389-п [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Официальный портал Иркутской области. URL: <http://zimniada.irkobl.ru/government/reserve/>.
4. Стенограмма выступления Д. Медведева на Красноярском экономическом форуме // Комсомольская правда. — 2008. — 16 февр.
5. Федеральный портал управленческих кадров. URL: <http://rezerv.gov.ru/GovService.aspx?id=412&t=33>.
6. Федеральный портал управленческих кадров. URL: <http://rezerv.gov.ru/GovService.aspx?id=432&t=34>.

Bibliography (transliterated)

1. Adamskaya L.V. Aktual'nye problemy razvitiya i upravleniya kadrovym potentsialom munitsipal'nogo obrazovaniya v sovremennoi Rossii: avtoref. ... kand. sots. nauk / L.V. Adamskaya. — M., 2008.
2. Ob utverzhdenii Polozheniya o Komissii pri Gubernatore Irkutskoi oblasti po formirovaniyu i podgotovke rezerva upravlencheskikh kadrov: postanovlenie Gubernatora Irkutskoi oblasti ot 16 okt. 2008 g. № 389p [Elektronnyi resurs]. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».
3. Ofitsial'nyi portal Irkutskoi oblasti. URL: <http://zimniada.irkobl.ru/government/reserve/>.
4. Stenogramma vystupleniya D. Medvedeva na Krasnoyarskom ekonomicheskom forumе // Komsomol'skaya pravda. — 2008. — 16 fevr.
5. Federal'nyi portal upravlencheskikh kadrov. URL: <http://rezerv.gov.ru/GovService.aspx?id=412&t=33>.
6. Federal'nyi portal upravlencheskikh kadrov. URL: <http://rezerv.gov.ru/GovService.aspx?id=432&t=34>.

Информация об авторе

Гуляева Людмила Валерьевна — кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и менеджмента сервиса Байкальского государственного университета экономики и права, г. Иркутск, e-mail: glv@isea.ru.

Author

Gulyayeva Lyudmila Valeriyevna — PhD in Economics, Associate Professor, Chair of Service Economy and Management, Baikal National University of Economics and Law, Irkutsk, e-mail: glv@isea.ru.