

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РФ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Факультет
«Экономика и управление»

Кафедра
«Государственное управление и
социология региона»

Направление подготовки

38.03.04
Государственное и муниципальное
управление

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА
на тему

**«Кадровая работа в системе местного самоуправления на примере
городского округа города Пенза»**

Студент гр.13ЭГ1

А.В. Курынов

Руководитель
д.с.н., профессор

В.П. Воробьев

Нормоконтролер
к.с.н., доцент

И.А. Мурзина

Работа допущена к защите (протокол заседания кафедры от _____ № _____)

Заведующий кафедрой _____ С.И. Неделько

Работа защищена с оценкой _____ (протокол заседания ГЭК от _____ № _____)

Секретарь ГЭК _____ И.А. Мурзина

ПЕНЗА 2017

Содержание

Введение	3
1 Организационные и правовые основы кадровой работы в системе местного самоуправления.....	7
1.1 Понятие, принципы и функции кадровой работы в системе публичной власти.....	7
1.2 Правовые основы организации муниципальной службы: федеральный уровень законодательного регулирования.....	23
2 Практика кадровой работы в крупном муниципальном образовании (на примере городского округа Пенза).....	35
2.1 Нормативно-организационные основы кадровой работы системе муниципальной службы городского округа Пенза	35
2.2 Кадровый потенциал муниципальной службы городского округа Пенза и содержание кадровой работы.....	37
3 Предложения по совершенствованию кадровой работы	46
Заключение	55
Список использованных источников	61
Приложения	66

Введение

Актуальность темы бакалаврской работы определяется, прежде всего, тем, что осуществление в стране экономической и политической реформ, демократизация государственной и общественной жизни, необходимость неотложного решения многих социальных проблем объективно требуют серьезных изменений в системе государственного управления и местного самоуправления.

Современные быстро меняющиеся социальные условия, рыночные условия заставляют руководства государственных структур реагировать соответствующим образом, внося коррективы в свою деятельность. Однако, это невозможно без постоянного совершенствования профессиональных навыков и личностных качеств управленцев и служащих, что обуславливает необходимость работы по подбору кадров, постоянного непрерывного обучения, которое, во-первых, должно быть информационно насыщено; во-вторых, должно представлять собой последовательность курсов, программ, взаимодополняющих и развивающих друг друга, т.е. определенную систему; в-третьих, должно основываться на сочетании традиционных методов обучения и новейших разработок; в-четвертых, должно позволять производить оценку эффективности материальных и временных затрат.

Анализируя данную проблему, можно говорить о том, что от обеспеченности кадрами нашей экономики и внепроизводственного сектора, от качества этих кадров во многом зависит социально-экономическое благополучие страны. Важнейшей задачей в связи с этим является повышение эффективности государственного и муниципального управления, строгое соблюдение чиновниками законности, предоставление ими качественных публичных услуг населению.

Необходимо учитывать, что более 20 лет назад в России не существовало публичной государственной и муниципальной службы, которая

отвечала бы критериям эффективности, профессионализма и соответствия потребностям гражданского общества. Поскольку задача ее формирования не решена и до настоящего времени, необходим тщательный анализ мирового опыта с целью его адаптации и всестороннего учета при разработке национальной концепции государственного и муниципального управления. Вместе с тем реформы в разных странах проводятся по различным сценариям, с учетом национальных и региональных особенностей. Так как совокупность факторов, формирующих содержательное наполнение и определяющих эффективность функционирования государственной и муниципальной службы, скопировать невозможно, к заимствованию соответствующего зарубежного опыта необходимо подходить критически.

Государственная и муниципальная служба является специфической сферой профессиональной служебной деятельности по обеспечению функций органов государственной и муниципальной власти и управления. Это вносит предельную определенность в структуру приоритетов и ценностей в системе государственной и муниципальной службы.

Научная новизна бакалаврской работы связана с тем, что в ней комплексно исследуется система кадровой работы с муниципальными служащими в крупном городском округе.

Теоретической и методологической основой исследования явились теоретические концепции организации публичной власти, работы в области кадрового менеджмента, социологии управления, психологии, труды современных отечественных и зарубежных ученых по проблемам работы с кадрами.

Теоретические основы кадрового менеджмента разработаны в трудах Г.В. Щекина, Н.А. Чижова, Т.И. Мухамбетова, А.Я. Кибанова, и других.

Среди отечественных ученых особенности мотивации и стимулирования персонала рассматриваются в трудах Ю.К. Балашова, А.Г. Коваль, А.А. Волосского, А. Филиппова.

Работы Е.Р. Веснина, А. Волгина, Д.Л. Мазуровой, А.В. Новокрещёнова, В.В. Черепанова посвящены особенностям кадровой политики.

Нормативной базой данной работы являются: Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», Закон Пензенской области от 10 октября 2007 г. № 1390-ЗПО «О муниципальной службе в Пензенской области», решение Пензенской городской Думы от 29 марта 2013 г. № 1165-49/5 «Об утверждении положения о кадровом резерве для замещения вакантных должностей муниципальной службы в городе Пензе», решение Пензенской городской Думы от 29 марта 2013 г. № 1166-49/5 «Об утверждении порядка проведения конкурсов на замещение должности муниципальной службы или на включение в кадровый резерв для замещения вакантной должности муниципальной службы в органах местного самоуправления города Пензы», решение Пензенской городской Думы от 26 июня 2015 г. № 209-10/6 «Об утверждении положения о дополнительном профессиональном образовании муниципальных служащих города Пензы».

В связи с вышесказанным цель данной бакалаврской работы состоит в изучении основных направлений кадровой работы в муниципальном образовании на примере городского округа Пенза и в разработку предложений по совершенствованию кадровой работы.

Для достижения поставленной цели сформулированы следующие **задачи**:

- проанализировать понятие, принципы и функции кадровой работы в системе публичной власти;
- исследовать правовые основы организации муниципальной службы на федеральном уровне;
- анализировать нормативные основы кадровой работы в городском округе Пенза;
- оценить итоги кадровой работы;
- разработать предложения по совершенствованию кадровой работы.

Объектом исследования является система муниципальной службы в г. Пенза.

В качестве **предмета исследования** выступают особенности и итоги реализация кадровой работы в системе муниципальной службы в городском округе Пенза.

В процессе работы над бакалаврской работой применялись системный, институциональный и структурно-функциональный подходы, на основе которых проведен комплексный анализ развития муниципальной службы в Администрации города Пензы.

При изучении поставленной проблемы были использованы законодательные и другие нормативно-правовые акты Российской Федерации и города Пензы.

Эмпирической базой исследования послужили данные мониторинга развития муниципальной службы в Администрации города Пензы и иных органах местного самоуправления города Пензы в 1 и 2 полугодии 2015 и 2016 года.

Бакалаврская работа соответствует всем требованиям, предъявляемым к его оформлению, и состоит из введения, 3 глав, заключения, списка использованных источников и приложений.

1 Организационные и правовые основы кадровой работы в системе местного самоуправления

1.1 Понятие, принципы и функции кадровой работы в системе публичной власти

Изменившиеся «очертания» системы государственного и муниципального управления в России определяют объективную необходимость формирования качественно иной концепции кадровой политики, характеризующейся новыми подходами к развитию кадров в органах государственной власти субъектов Российской Федерации. Адаптация органов государственной власти субъектов Российской Федерации к проблемам времени, обновленным показателям оценки их деятельности и параметрам системы государственного и муниципального управления все больше требует от кадрового корпуса гражданской и муниципальной службы подходящих знаний, умений и навыков.

Предъявляются совершенно иные, непривычные для системы гражданской службы запросы к компетенции, деловым и моральным качествам гражданских служащих.

Гармонизация системы государственного и муниципального управления, заключающаяся в совершенствовании действующего законодательства, основании стабильно функционирующих новых институтов и организаций, противодействии коррупции, следовании критериям управления по результатам, обозначает качественно иные концептуальные подходы, с правовой точки зрения, к формированию и развитию кадровой политики в системе государственной гражданской и муниципальной службы [28, с. 69].

Серьезное переосмысление концептуальных основ организации управления, в частности государственной и муниципальной службы и кадровой

политики, соединено с развитием идей социального партнерства, «нового государственного менеджмента», новой культуры государственной и муниципальной службы. В этом контексте государственная и муниципальная служба преобразуется из нынешнего ее положения фактически механического исполнителя в органичную составляющую системы управления.

В Российской Федерации, повышение качества управленческой системы само становится серьезной задачей, от решения которой зависит судьба всей государственной системы. Модернизированное качество государственного и муниципального управления, в частности в субъектах Российской Федерации, определяет необходимость формирования существенно иной концепции кадровой политики в системе государственной гражданской и муниципальной службы и в организациях, подведомственных органам государственной власти субъектов Российской Федерации. От качества кадров и кадрового потенциала зависит эффективность модернизации государственного и муниципального управления в субъекте Российской Федерации.

Инновационная управленческая деятельность властных структур приводит к изменениям в системе управления. Социальные изменения – это изменение структуры системы, появление новых структур взаимодействий, новых нормативных структур, наполненных новыми ценностями, новых структур идей, в силу которых принимаются и внедряются новые знания и идеологии.

В настоящее время существует ряд подходов к трактовке кадровой политики.

Первый – рассматривает кадровую политику как главные направления по формированию и использованию кадрового потенциала органов государственной власти и органов местного самоуправления. К примеру, Л.В. Вагина дает определение кадровой политики государственного и муниципального органа как систему главных направлений деятельности субъектов управления по формированию и рациональному употреблению кадрового потенциала государственной и муниципальной службы и

государственного и муниципального управления. По мнению И.Н. Панина, в настоящее время определился взгляд о том, что кадровая политика в сфере государственной и муниципальной службы представляет собой стратегию государства по формированию, развитию и обеспечению востребованности ее кадрового потенциала [35, с. 7].

Второй – исследует кадровую политику как стратегию кадровой работы или формирования кадрового потенциала органов публичной власти. К примеру, Е.В. Охотский считает, что государственная и муниципальная кадровая политика – это стратегия и тактика государства по работе с кадрами, а также система целей, задач, приоритетов и принципов в кадровой деятельности государства в конкретно-исторических условиях развития общества.

С точки зрения В.В. Черепанова, государственная и муниципальная кадровая политика – объективно обусловленное социальное явление, отражает объективные закономерности развития реальных кадровых процессов и отношений в стране, формулируется в виде целей, задач и принципов устойчивые и повторяющиеся в них кадровые связи – отношения. Относительно кадровой политики в системе государственной и муниципальной службы В.В.Черепанов полагает, что она определяет собой стратегию государства по формированию, развитию и обеспечения востребованности ее кадрового потенциала и кадрового состава.

Третий – определяет и подразделяет кадровую политику в системе государственной и муниципальной службы на общие принципы и направления кадровой деятельности государства в системе государственной гражданской и муниципальной службы.

Таким образом, А.Ф. Ноздрачев, под кадровой политикой на государственной и муниципальной службе понимает общий курс и последовательную деятельность государства по формированию требований к государственным муниципальным служащим, по их подбору, подготовке и рациональному использованию с учетом состояния и перспектив развития государственного аппарата, прогнозов о количественных и качественных

потребностях в кадрах государственных и муниципальных служащих [28, с. 70].

Четвертый – вырабатывает убеждение о том, что кадровая политика – это совокупность средств и методов, которые обеспечивают кадровым составом выполнение управленческих функций и задач. Р.В. Нагорных под кадровой политикой определяет комплексное социально-правовое явление, которое включает разные уровни и векторы, которые предусматривают использование различных правовых, организационных, социально-психологических, экономических и иных способов, которые направлены на всестороннее кадровое обеспечение данной управленческой деятельности.

Таким образом, понятие кадровой политики в системе государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации и в системе муниципальной службы в условиях совершенствования государственного управления рационально определять с помощью понятия «кадры» и систему работы с кадрами и кадровым потенциалом.

Именно оказание систематического упорядочивающего, властного воздействия на кадры, которое основано на правовой базе, вероятно проведение эффективной кадровой политики. Таким образом, кадровая политика в органах местного самоуправления – это воздействие на кадры и кадровый потенциал в системе муниципальной службы, которые преследуют цель эффективного их развития, которое оказывается субъектами кадровой политики в процессе осуществления государственно-управленческой деятельности органов муниципальной власти. Такое воздействие определяется рядом признаков: стратегической определенностью, научной обоснованностью, целенаправленностью, систематичностью, интегрируемостью в правовую материю с учетом модификации сущности государственного управления, определенным периодом действия [35, с. 8].

Управленческая деятельность кадровых служб органов местного самоуправления вместе с корпусом руководителей органов муниципальной власти и их структурных подразделений определяется, в формировании

комплексной системы работы с кадрами и кадровым потенциалом в органах муниципальной власти. Соответственно, представление кадровой политики как комплексной системы работы с кадрами и кадровым потенциалом в органах местного самоуправления – это:

- совокупность объективно необходимых мероприятий, проводимых органами местного самоуправления в отношении кадров и кадрового потенциала в целях его формирования, развития и совершенствования;

- система официально установленных направлений работы с кадрами в органах местного самоуправления, осуществляемых специально уполномоченными субъектами.

Успех становления и развития местного самоуправления в отдельно взятой стране во многом определяется кадровым потенциалом муниципальных образований. Кадры – неотъемлемая часть механизма социального управления, а кадровый корпус муниципальной службы как совокупность людей, специально подготовленных и профессионально занятых в органах местного самоуправления, выступает в качестве ее социальной составляющей.

В связи с этим кадровый аспект является одним из ключевых в муниципальной службе как сферы управления, от его уровня едва ли не в определяющей степени зависят рациональность и эффективность функционирования органов местного самоуправления. Это значительно актуализирует роль муниципальной службы и ее кадрового обеспечения.

Российской Федерации нужна современная эффективная муниципальная кадровая политика в системе муниципального управления, направленная на привлечение, закрепление и рациональное использование на муниципальной службе высококвалифицированных специалистов, создание условий для реализации ими своего профессионального потенциала для успешного выполнения должностных обязанностей и обеспечении на этой основе эффективного функционирования органов муниципальной власти.

Таким образом, совершенствование кадровой политики в системе муниципального управления становится тем фактором, влияющим на

эффективность работы органов муниципального управления, который способствует решению задач формирования экономически и социально стабильного общества.

В настоящее время, необходимыми видится: деловая активность, инициатива, повышение ответственности за качество своей работы, укрепление дисциплины, высокие профессиональные качества, предполагающий определенное образование, знание управляемой сферы, в сфере теории управления и самоуправления, муниципальной экономики, экологии, муниципального менеджмента [28, с. 72].

Базовым вектором преобразований, имеющих место в РФ, является развитие кадровой политики в структуре управления государством на любых иерархических уровнях. От профессионализма муниципальных служащих зависит позитивность принимаемых ими решений, и конечные результаты социально-экономической динамики муниципальных образований, субъектов РФ, государства в целом.

Сейчас муниципальные образования остро нуждаются в управленческих кадрах другого образа мышления, владеющих кроме необходимых знаний, еще и навыками, необходимыми для выработки вектора развития территории, управленческих технологий, имеющих знания в проблемах государственного управления, характерных особенностях рыночной экономики и т.д.

Это требует возникновения системы управления образованием, увеличением квалификации и переподготовкой кадров.

Муниципальная кадровая политика в системе государственного управления охватывает всю систему перспективной и скоординированной работы с кадрами муниципального управления. Ведь муниципальное управление – это одна из форм деятельности государства, направленная на практическую реализацию законов, указов, постановлений, которые обеспечивают государственные интересы и интересы государственной политики [35, с. 9].

В настоящее время очевидно, что Российской Федерации нужна

современная эффективная муниципальная кадровая политика в системе государственного управления, направленная на привлечение, закрепление и адекватное использование на муниципальной службе высококвалифицированных специалистов, создание условий по реализации ими своего профессионального потенциала для успешного выполнения должностных обязанностей и обеспечении на этой основе эффективного функционирования органов муниципальной власти.

Таким образом, совершенствование кадровой политики в системе государственного управления становится тем фактором, влияющим на эффективность работы органов муниципального управления, который способствует решению задач формирования экономически и социально стабильного общества[12, с. 75].

Сотрудники муниципального управления – это люди. Ими выполняется работа, которая выражается в обосновании целей и направлений общественного развития, конкретной организации и регулировании общественной жизнедеятельности (публичных отношений), сознания, поведения и деятельности миллионов людей (упорядочение частных взаимосвязей).

Во всех их усилиях выражается государственная власть, которая придает им авторитет и надлежащие гарантии. Эти люди, обладая научными знаниями, опытом, формируют особый духовно – материальный «продукт», который обеспечивает рациональность, гармоничность и эффективность общественных отношений, явлений и процессов. Работа, выполняемая персоналом муниципального управления, высокопрофессиональна и предъявляет к каждому из его субъектов (исполнителей) строгие требования в смысле подготовки, личностных дарований, поведения и общения с людьми.

Новые «вызовы» жизни требуют перемен в системе власти и государственного управления. Модернизация государственного управления предъявляет повышенные требования к человеческому капиталу, который выступает ее главным ресурсом. Следовательно, приоритетным направлением в формировании и реализации кадровой политики должно быть повышение

профессионализма, наиболее полное использование знаний и способностей государственных служащих в интересах общества и государства³. Кроме того, повышение организационной культуры государственных гражданских служащих стимулирует трудовую отдачу и востребованность их профессионализма.

Ученые критикуют превалирование эмпирической направленности кадровой политики, а также отсутствие разработки концептуальных основ кадрового потенциала в системе государственного управления.

Кадровая политика в системе государственной и муниципальной службы основывается и на правовых нормах, и опирается на социальные законы развития общества. Современное государственное управление пронизано социальными взаимодействиями, выраженными системой взаимоотношений, возникающих на разных ступенях иерархической структуры осуществления функций, возложенных на государственные органы и государственных служащих [35, с. 10].

Кадровая политика в системе муниципальной службы направлена на формирование высокопрофессионального и обладающего качествами общественного служения состава муниципальных служащих, формирование действенных механизмов, обеспечивающих рациональное использование их возможностей в интересах профессионального государственного управления.

В стратегическом плане, по мнению В.Л. Романова, формируемая кадровая политика ориентируется на определенные основания:

- формы и методы современного государственного управления должны адаптироваться к спонтанно образующимся параметрам социального порядка;
- важной функцией государственного управления выступает информационно-коммуникативная функция (мониторинг инновационных процессов).

Следовательно, к общепризнанным признакам кадровой политики в системе государственной и муниципальной службы необходимо отнести признак ресурсосбережения. Не экономии на ресурсе, т.е. на человеке, а

сбережение его потенциала и улучшение его качества. Разумное отношение к человеческому потенциалу (кадровому потенциалу) – залог успешной и эффективной кадровой политики. Кадры должны восстанавливаться, укрепляться, а эксплуатация трудового ресурса недопустима.

К общим принципам относятся: научность, конкретно-исторический подход к изучению кадровых процессов и принятию кадровых решений, законность, демократизм, нравственность, преемственность и сменяемость кадров [20, с. 27].

Конкретизацию общих принципов кадровой политики в системе государственной и муниципальной службы представляют собой специфические принципы, которые целесообразно рассмотреть в сфере муниципальной службы. К ним прежде всего относится принцип подбора кадров по профессиональным, деловым и моральным качествам. Он предполагает оценку и учет уровня общеобразовательной подготовки, специальных знаний и практических навыков в избранной сфере деятельности, а также умение ставить конкретные цели, находить оптимальные средства их достижения. Не меньшую значимость имеют способности организовать и участвовать в совместной деятельности, вносить свой вклад в создание благоприятного морально-психологического климата в коллективе, в формирование организационной культуры, соответствующей целям муниципальной службы.

Принцип гласности придает кадровой работе открытость, прозрачность, а принимаемым решениям – обоснованность и ясность. Полнее всего он реализуется в процедурах выборности, конкурсного отбора, аттестации персонала и других коллегиальных решениях.

К сожалению, действие данного принципа в настоящее время ограничивается отстранением советов трудовых коллективов, профсоюзных и других общественных организаций от кадровой работы в государственных, муниципальных и частных фирмах.

Принцип законности в кадровой работе предусматривает строгое соблюдение Конституции РФ, четкое исполнение законов и других правовых

актов. Он также предполагает добротную правовую подготовку муниципальных служащих и управленческих кадров в отраслях государственного, административного, гражданского, трудового, хозяйственного, уголовного права.

К принципам кадровой политики относится также равный доступ граждан к муниципальной службе в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой. Он означает недопустимость дискриминации кандидатов на должности муниципальной службы по полу, социальному положению, вероисповеданию, а также по партийной принадлежности.

При этом, однако, должен выполняться принцип внепартийности муниципальной службы, отделения религиозных объединений от государства, который предполагает запрет на создание и деятельность в системе политических организаций и религиозных объединений. Вне службы муниципальный чиновник вправе участвовать в такого рода организациях и объединениях, однако его активность в них не должна быть высокой [35, с. 11].

Функционирование и развитие муниципальной службы невозможно без систематического обновления кадров и преемственности руководства. Однако этот принцип кадровой политики способствует прогрессу при том условии, что новые кадры превосходят своих предшественников по уровню образования, профессиональным качествам и творческим способностям.

К сожалению, это требование выполняется далеко не всегда, свидетельством чего является быстрый рост аппарата муниципальной службы за счет значительного числа неподготовленных и инертных людей. В этих условиях должны активнее использоваться такие методы управления персоналом, как ротация кадров, кооптация, регулярная аттестация, профессиональная переподготовка, отставка, принудительная отставка, введение контрактной системы найма, а также строгое соблюдение Федерального Закона № 25, регламентирующей выход на пенсию муниципальных служащих [6].

Принцип контроля и подотчетности кадров в настоящее время

реализуется крайне редко, хотя потребность в нем резко возросла в условиях экономического и политического кризиса, роста коррумпированности и снижения ответственности среди должностных лиц.

Злоупотребления в сфере владения муниципальным имуществом, землей, природными ресурсами, приватизации и регулирования арендных отношений, а также во внешнеэкономической деятельности приобрели угрожающие размеры. Отсутствие эффективного контроля и обязательной отчетности как в муниципальной сфере, так и в сфере частного предпринимательства привело страну на грань анархии и хаоса.

Вышеизложенные принципы кадровой политики в системе муниципальной службы не исчерпывают основных правил и положений, регулирующих работу с кадрами муниципальной службы. Выработка новых положений должна сочетаться с последовательной и повсеместной реализацией указанных принципов, что требует создания эффективного механизма кадровой политики.

Ответственность субъектов кадровой политики за количественное уменьшение кадрового потенциала, снижение эффективности деятельности, профессиональной мотивации, физической активности должна быть серьезной и должна находить свое отражение в нормативных правовых актах. Ответственность за кадровый потенциал – это ответственность за результаты реализации кадровой политики. Без человека, удовлетворения его духовных, социальных, физических, экономических потребностей не будет ни государства, ни общества в их лучшем понимании.

Цель кадровой политики в системе муниципальной службы заключается в формировании стабильного, высокопрофессионального кадрового потенциала в органах местного самоуправления, отвечающего современным запросам системы управления и гражданского общества.

Исходя из сказанного выше, обобщенно отметим, что структура кадровой политики в системе государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации в целом включает в себя элементы:

- принципы кадровой политики;
- функции кадровой политики;
- субъекты и объекты кадровой политики;
- формы и методы кадровой политики;
- механизм кадровой политики.

А.И. Турчинов к базовым элементам кадровой политики относит: психологию профессиональной деятельности, экономику труда, экономическую социологию, теорию управления. Это взгляды ученых на кадровую политику с точки зрения социологии и политологической науки, другие ученые под содержанием кадровой политики в системе государственной гражданской службы понимают систему механизмов мотивации и социальной защиты кадров.

В управленческой науке содержание кадровой политики представляет собой: 1) объект и субъект кадровой политики; 2) базовые принципы кадровой политики; 3) цели и задачи реализации кадровой политики; 4) другие.

Ученые-социологи указывают на наличие следующих функций кадровой политики: накопление и реализация кадрового потенциала; регулирование кадровой системы и ее основных институтов; управление подбором, подготовкой, размещением и продвижением кадров; диагностика ситуации в кадровой работе по выявлению проблем и потребностей в кадрах [16, с. 14].

Муниципальная кадровая политика определяет и роль кадров в обществе, цель, задачи, важнейшие направления, принципы работы муниципальных структур с кадрами, главные критерии их оценки, пути совершенствования подготовки, переподготовки и повышения квалификации, рациональное использование кадрового потенциала страны.

Таким образом, муниципальная кадровая политика в системе государственного управления охватывает всю систему перспективной и скоординированной работы с кадрами муниципального управления. Ведь муниципальное управление – это одна из форм деятельности государства, направленная на практическую реализацию законов, указов, постановлений,

которые обеспечивают государственные интересы и интересы государственной политики [35, с. 12].

Процесс работы с кадрами муниципального управления должен быть построен так, чтобы кратчайшим и эффективным путем прийти к запланированному. Поэтому в процессе формирования кадровой политики, должна происходить согласованность следующих направлений:

- разработка общих принципов кадровой политики в системе муниципального управления, определение приоритетов стратегических и тактических целей;

- организационно – штатная политика, которая предусматривает планирование потребности в трудовых ресурсах, формирование структуры в органах муниципального управления, процесса и штата, назначения, создание системы резерва, ротации и т.п.;

- информационная политика – создание и поддержка системы движения кадровой информации;

- финансовая политика – формулирование принципов распределения средств, обеспечение эффективной системы стимулирования труда;

- политика развития кадров – обеспечение программы развития, профориентация и адаптация сотрудников, планирование индивидуального продвижения, формирование команд, профессиональная подготовка и повышение квалификации;

- оценка результатов деятельности – анализ соответствия кадровой политики и стратегии организации, выявление проблем в кадровой работе, оценка кадрового потенциала.

Главной целью муниципальной кадровой политики является формирование такого кадрового потенциала, который в профессиональных и деловых отношениях позволял бы обеспечивать эффективное функционирование и развитие муниципального аппарата.

Служба по подбору персонала и управлению им (отдел или управление по кадрам) представляет собой самостоятельное структурное подразделение

коммерческой либо некоммерческой организации, главными направлениями деятельности которой являются:

- документирование трудовых отношений;
- осуществление работы по подбору, расстановке и использованию рабочих и специалистов;
- формирование стабильно работающего трудового коллектива;
- создание кадрового резерва;
- организация системы учета кадров.

Таким образом, роль деятельности кадровой службы в общей системе управления обуславливается ее функциями, основой которых как раз и является деятельность, связанная с документированием трудовых отношений и организацией работы с персоналом.

Организация деятельности любого подразделения должна начинаться с составления положения об этом подразделении. Положение о кадровой службе должно состоять из следующих разделов: общие положения; задачи; структура; функции; взаимоотношения с другими подразделениями; права; обязанности; ответственность[16, с. 15].

В разделе «Структура» указан порядок разработки и утверждения структуры отдела, его численный состав, конкретные направления работы и закрепленные за ними подразделения отдела. Численный состав и структура кадровых служб зависят в основном от масштабов организации. В зависимости от размеров конкретной организации выделяются следующие организационные формы осуществления кадровой работы:

- самостоятельное структурное подразделение с непосредственным подчинением руководителю организации или его заместителю;
- выполнение функций кадровой службы отдельным сотрудником организации;
- выполнение функций кадровой службы по совместительству с выполнением другой работы.

Функциональные обязанности кадровой службы заключаются в

следующем:

- разработка планов комплектования кадров в соответствии с программой развития конкретной организации;
- оформление приема, перевода и увольнения работников в соответствии с трудовым законодательством Российской Федерации;
- учет личного состава;
- хранение и заполнение трудовых книжек, ведение документации по делопроизводству;
- контроль исполнения руководителями подразделений приказов и распоряжений по работе с личным составом;
- изучение движения кадров, анализ текучести кадров, разработка мероприятий по ее устранению;
- анализ состава специалистов организации, деловых качеств работников с целью их рационального использования;
- создание условий для повышения образовательного и квалификационного уровня специалистов;
- работа по созданию резерва на выдвижение;
- подготовка предложений по улучшению расстановки и использованию работников [20, с. 28].
- подготовка и систематизация материалов для аттестационной комиссии;
- подготовка материалов для представления работников к поощрению и награждению;
- принятие мер по трудоустройству высвобождаемых работников;
- организация контроля состояния трудовой дисциплины и правил внутреннего трудового распорядка;
- ведение всей отчетности по кадровым вопросам.

В ходе взаимодействия с другими подразделениями организации кадровая служба получает от них заявки на прием рабочих и специалистов, представления о поощрении, графики отпусков и т.п.

Из кадровой службы в подразделения направляются:

- сведения о нарушителях трудовой дисциплины;
- копии приказов о приеме новых работников, перемещении внутри организации, увольнении работников;
- копии приказов об утверждении (изменении) Правил внутреннего трудового распорядка;
- сведения, относящиеся к вопросам соблюдения трудовой дисциплины.

От бухгалтерии кадровая служба получает штатное расписание, расчеты потребности в рабочей силе, справки о заработной плате для оформления пенсий по возрасту, по инвалидности, по случаю потери кормильца и т.п.

В свою очередь, кадровая служба представляет в бухгалтерию сведения о списочной численности работников, прогулах, текучести кадров, табель учета рабочего времени, приказы о приеме, переводе и увольнении, листы временной нетрудоспособности для оплаты, сведения об очередных отпусках работников и т.п.[20, с. 30].

Кадровая служба, как правило, наделена следующими полномочиями:

- требовать от всех подразделений организации представления необходимых для ее работы материалов;
- принимать работников, организации по вопросам перемещения и увольнения;
- взаимодействовать с другими организациями по вопросу подбора кадров;
- требовать от других подразделений обязательного выполнения тех указаний, которые предусмотрены положением об отделе кадров.

Положение об отделе кадров устанавливает ответственность начальника отдела кадров за выполнение возложенных на отдел функций и ответственность работников отдела, которая устанавливается должностными инструкциями.

Для этого необходимо создание благоприятных и равных социальных условий и правовых гарантий для проявления каждым работником своих способностей и знаний, для профессионального роста и служебного продвижения, повышения качества и эффективной трудовой деятельности,

обеспечения высокого профессионализма управленческого и технологического процесса, укомплектованности всех участков трудовой деятельности квалифицированными, активно действующими, добросовестными работниками, установления надежных препятствий на пути проникновению на руководящие и управленческие должности в системе муниципального управления людей недостойных, подверженных карьеризму[19, с. 7].

Таким образом, приоритетное место в муниципальной кадровой политике должно занимать кадровое обеспечение системы государственного и муниципального управления: насыщение структур исполнительной, законодательной и судебной власти профессионально подготовленными, ответственными кадрами, владеющими высоконравственными качествами и чувством гражданского долга.

1.2 Правовые основы организации муниципальной службы: федеральный уровень законодательного регулирования

Кадровая политика становится государственной в случае когда, ее принципы, цели, концептуальные и организационные основы установлены нормативными правовыми актами государства.

В такой ситуации кадровые взаимоотношения переходят кадровые правоотношения, следовательно, регламентируются нормами права, стороны, которые принимают участие в данных отношениях, имеют определенные права и при этом несут ответственность за свои действия.

Во взаимоотношениях между людьми, а именно в кадровых вопросах, имеется два регулятора – закон, который обязателен для исполнения всеми под угрозой применения санкций, и мораль, нравственные ценности общества, которые обязательными являются в силу традиций, менталитета, религиозных верований. Не соблюдение, а также нарушение моральных норм не

преследуется по закону, но при этом подвергается осуждению обществом, и является предметом социального контроля.

Правовое регулирование кадровой деятельности – это процесс воздействия государства на кадровые взаимоотношения при помощи норм права, приведение кадровых отношений в соответствие с установками существующего законодательства [28, с. 30].

Выделяют императивные (приказные) и диспозитивные (согласительные) методы правового регулирования. Деятельность государственных и муниципальных служащих в отношении прав и обязанностей, ограничений и запретов регламентируется федеральными и субфедеральными законами, нормативными актами органов местного самоуправления императивно, т.е. неукоснительно.

Однако, заключение контракта идет диспозитивно, потому что работодатель и наемный работник равноправны. Следовательно, по взаимному согласию договаривающиеся стороны решают вопрос о должности, режиме труда, социальном пакете, оплате труда и т.д.

В практике часто применяют термин «механизм правового регулирования». Этот механизм представляет собой систему правовых средств, с помощью которых государство влияет на кадровую политику.

К данным правовым средствам можно отнести: правовые нормы, правовые отношения, правовая ответственность, правовое сознание, юридические факты, акты применения права, акты реализации прав и обязанностей и другие.

Ведущей отраслью российской правовой системы является конституционное право, которое регулирует государственное, политическое, социально-экономическое и территориальное устройство страны, а также кадровые вопросы, причем самого высшего уровня. Речь идет о должности Президента РФ, главы Правительства РФ, формировании состава Федерального Собрания, судебной системы. В целом, конституционное право регулирует отношения между обществом и государством, определяет положение человек

в обществе. Эти отношения весьма многообразны, и среди них важнейшее место принадлежит трудовым и кадровым отношениям [28, с. 33].

Основным источником права в Российской Федерации являются нормативные правовые акты. Данные акты устанавливают, изменяют или отменяют ранее установленные нормы права. Все это напрямую касается кадровой работы. Вся совокупность нормативных правовых актов Российской Федерации составляет стройную систему, обладающую строгой иерархией.

Высший уровень занимает Конституция РФ, затем идут конституционные федеральные законы, федеральные законы. Ниже располагаются подзаконные акты – указы и распоряжения Президента РФ, постановления и иные нормативные правовые акты Правительства РФ, приказы, распоряжения и локальные нормативные акты министерств и ведомств. На уровне субъектов РФ государственная кадровая политика строится на базе уставов (конституций) субъектов Российской Федерации, законов субъектов Федерации, постановлений и распоряжений высших должностных лиц субъектов Российской Федерации.

На муниципальном уровне кадровая политика регулируется муниципальным уставом, решениями представительного органа, постановлениями и распоряжениями главы местной администрации.

В соответствии с Конституцией Российская Федерация – правовое государство, следовательно, высшая власть принадлежит закону, которому подчиняются все независимо от ранга и занимаемой должности [1].

Первый уровень: Конституция РФ регулирует самые важные, стратегические вопросы социально-трудовых и кадровых отношений в Российской Федерации. Прежде всего, следует отметить, что основным закон гарантирует всем гражданам РФ участие в управлении государством как непосредственно, так и через своих представителей.

Кадровая политика – это сфера социальной политики и социального управления. Согласно Конституции РФ, граждане РФ могут избираться и быть избранными в органы государственной власти и органы местного

самоуправления, т.е. определяется порядок замещения высших государственных и муниципальных должностей [1].

Конституция РФ провозглашает свободу труда. Статья 37 (п.1 и 2) гласит: «Труд свободен. Каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию. Принудительный труд запрещен». Статья 34 (п.1) расширяет данное положение: «Каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности». Важно подчеркнуть конституционное положение о равенстве труда.

Это то, что касается высшего уровня регулирования кадровых вопросов. Второй правовой уровень регулирования кадровых вопросов – федеральные законы.

Трудовое право регулирует отношения работника и работодателя любого предприятия, фирмы, организации, если, конечно, отношения администрации и работника строятся в правовом поле. Основным источником трудового права является Трудовой кодекс Российской Федерации, принятый 30 декабря 2001 г., федеральным законом №197-ФЗ [2].

Трудовой кодекс РФ, устанавливает благоприятные условия труда, защищает права и интересы работников и работодателей. Основные положения трудового законодательства, касающиеся кадровой политики и кадровой работы:

- основные принципы правового регулирования трудовых отношений, включая запрещение дискриминации в сфере труда и запрещение принудительного труда;
- трудовые отношения, стороны трудовых отношений, основания возникновения трудовых отношений;
- основные права и обязанности работника и работодателя и другие [2].

Что касается государственной и муниципальной службы, то Трудовой кодекс и в целом трудовое право регулируют те нормы и отношения, которые

не регламентируются законодательством о государственной и муниципальной службе. Вместе с тем на государственных и муниципальных служащих распространяются основные принципы, заложенные в Трудовом кодексе, такие как: свобода труда, включая право на труд; запрещение принудительного труда и дискриминации в сфере труда; защита от безработицы и содействие в трудоустройстве; обеспечение каждого работника на справедливые условия труда; равенство прав и возможностей работников; обеспечение права каждого работника на своевременную и в полном размере выплату справедливой заработной платы; социальное партнерство и другое.

Немаловажное значение в процессе регулирования общественных отношений, в частности, деятельности органов государственного и муниципального управления, имеет административное право. Основным источником административного права является Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года, принятый федеральным законом №195-ФЗ[3].

Администрация есть везде: в органах власти, на предприятиях, в фирмах, учебных заведениях, учреждениях культуры. В широком смысле это исполнительная власть. В нашей стране традиционно исполнительная власть из трех ветвей государственной власти является доминирующей. Именно администрация, неважно какая – государственная, муниципальная, ведомственная, администрация предприятий, учреждений – имеет самое непосредственное отношение к кадровой деятельности. Именно занимается организацией приема на работу, прохождением трудовой деятельности, стимулированием, контролирует, то есть все то, что связано с кадрами и кадровой работой.

Поэтому административное право, регулирующее деятельность администрации, чрезвычайно важно для формирования и реализации кадровой политики.

Конечно, кадровые отношения в органах государственной и муниципальной власти строятся не совсем так, как на производственных

предприятиях. Очевидно, поэтому продолжаются дискуссии о создании служебного права, которое бы обеспечивало регулирование служебных правоотношений во властных структурах. Правовая база для формирования данной под отрасли административного права уже есть. Это прежде всего федеральные законы Российской Федерации: от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» и № 79-ФЗ от 27 июля 2004 года «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [4; 5].

Федеральный закон «О муниципальной службе Российской Федерации» от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ содержит 10 глав и 38 статей. Структура закона во многом повторяет структуру федерального закона «О государственной гражданской службе» [6].

В первой главе «Общие положения» дается определение муниципальной службы, ее правовые основы в Российской Федерации, раскрываются основные принципы муниципальной службы и ее взаимосвязь с государственной гражданской службой.

Проблемы кадровой работы на муниципальной службе затрагиваются во многих разделах данного закона.

Вторая глава «Должности муниципальной службы» содержит определение должности муниципальной службы, раскрывает сущность и порядок разработки реестра должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации, перечень требований для замещения должностей муниципальной службы.

В третьей главе даются правовые положения (статус) муниципального служащего. Закон определяет права, обязанности муниципального служащего, ограничения и запреты, связанные с муниципальной службой. Здесь же речь идет о предоставлении сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера муниципального служащего.

Глава 4 «Порядок поступления на муниципальную службу, ее прохождения и прекращения» устанавливает порядок поступления на

муниципальную службу, а также проведение конкурса на замещение должности муниципального служащего, аттестации и основания для расторжения трудового договора с муниципальным служащим.

В пятой главе показано рабочее(служебное) время и время отдыха, в шестой – общие принципы оплаты труда муниципального служащего, гарантии, предоставляемые муниципальному служащему, определяется порядок расчета стажа муниципальной службы [6].

В седьмой главе говорится о поощрениях муниципального служащего, дисциплинарной ответственности.

Глава 8 «Кадровая работа в муниципальном образовании» содержит положения о порядке предоставления персональных данных, порядке ведения личного дела, реестре муниципальных служащих, приоритетных направлениях формирования кадрового состава и кадровом резерве муниципальных служащих.

Девятая глава содержит финансовые программы развития муниципальной службы и десятая – заключительные положения. В рамках нашей темы нас больше всего должны интересовать главы 2,4,8. Хотя, конечно, в законе все взаимосвязано и имеет важное значение[13].

Согласно п. 1 ст. 16 Федерального закона № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», на муниципальную службу вправе поступать граждане, достигшие возраста 18 лет, владеющие государственным языком Российской Федерации и соответствующим квалификационным требованиям, установленным в соответствии данным Федеральным законом для замещения должностей муниципальной службы, при отсутствии обстоятельств, указанных в ст. 13 закона в качестве ограничений, связанных с муниципальной службой. Лица, не замещающие муниципальные должности муниципальной службы и исполняющие обязанности по техническому обеспечению деятельности органов местного самоуправления, не являются муниципальными служащими (п. 2 ст. 10).

Права муниципального служащего определяются ст. 11 Федерального

закона № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», уставом муниципального образования или нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации [6].

Федеральным законом № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (ст. 12) определены обязанности муниципального служащего. Анализ правовых норм позволяет выделить следующие основные обязанности муниципального служащего:

- соблюдать Конституцию Российской Федерации;
- федеральные конституционные законы;
- иные нормативные правовые акты Российской Федерации;
- конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации;
- устав муниципального образования и иные муниципальные правовые акты и обеспечивать их исполнение
- решения, принятые населением муниципального образования на местном референдуме, собрании (сходе), конференции.

Федеральный закон № 25-ФЗ в ч. 1 ст. 31 предусматривает, что в муниципальном образовании ведется реестр муниципальных служащих. Порядок ведения данного реестра утверждается муниципальным правовым актом [6].

Обязанности, установленные должностной инструкцией, иными организационно-распорядительными документами, должны исполняться муниципальным служащим своевременно и в полном объеме. Осуществление своих функций в пределах предоставленных ему прав и установленных должностных обязанностей. Муниципальный служащий должен исполнять свои обязанности в пределах предоставленных ему полномочий и не злоупотреблять правами.

Третий федеральный уровень нормативных правовых актов, касающихся кадровой политики и кадровой работы – это подзаконные акты. К их числу

относятся указы Президента и постановления Правительства Российской Федерации. Данные нормативные правовые акты позволяют оперативно реагировать на ситуацию, в отличие от законов, требующих прохождения многоэтапной процедуры принятия [13].

На уровне субъектов Российской Федерации, как уже было отмечено, также формируется блок нормативных правовых актов, учитывающих специфику территории, степень развития кадрового потенциала, его демографические, этнические, конфессиональные и другие особенности. Примером тому служит, Закон Пензенской области от 10 октября 2007 г. № 1390-ЗПО «О муниципальной службе в Пензенской области».

Законы субъектов РФ, как правило, более подробно регулируют данные аспекты кадровой работы. В частности, Закон Пензенской области № 1390-ЗПО в ст. 5 устанавливает основные квалификационные требования для замещения должностей муниципальной службы[7].

На муниципальном уровне, так же приняты ряд нормативных правовых актов касающихся кадровой работы: решение Пензенской городской Думы от 29 марта 2013 года № 1165-49/5 «Об утверждении положения о кадровом резерве для замещения вакантных должностей муниципальной службы в городе Пензе», решение Пензенской городской Думы от 29 марта 2013 года № 1166-49/5 «Об утверждении порядка проведения конкурсов на замещение должности муниципальной службы или на включение в кадровый резерв для замещения вакантной должности муниципальной службы в органах местного самоуправления города Пензы», решение Пензенской городской Думы от 26 июня 2015 года № 209-10/6 «Об утверждении положения о дополнительном профессиональном образовании муниципальных служащих города Пензы».

Эти нормативные правовые акты также формируются в рамках правового поля обозначенного федеральным законодательством. Кадровая работа каждого предприятия, каждой организации, где работают люди, также регламентируется нормативными актами. Таким образом, государственная кадровая политика осуществляется посредством правовых механизмов,

заключенных в нормах трудового, административного и конституционного права.

Управление муниципальной службой связано с кадровой политикой и кадровой работой в муниципальном образовании.

Кадровая политика в муниципальном образовании – это, с одной стороны, стратегия формирования, развития и рационального использования кадров, работающих на территории муниципального образования, с другой – система утвержденных органами местного самоуправления целей, задач, приоритетов и принципов их деятельности по регулированию кадровых процессов в муниципальном образовании.

Кадровая работа в муниципальном образовании – деятельность органов местного самоуправления и их должностных лиц, других привлекаемых ими субъектов кадровых отношений, по реализации кадровой политики в муниципальном образовании, прежде всего в системе муниципальной службы. В настоящее время на уровне соответствующего муниципального образования необходим действенный механизм кадрового обеспечения муниципальной службы [13].

Механизм кадрового обеспечения муниципальной службы – определенный порядок, или комплекс реализуемых на практике принципов, мер (правовых, организационных, социально-экономических, воспитательных и др.), форм и методов кадровой работы в муниципальном образовании.

Персональные данные муниципального служащего – информация, необходимая представителю нанимателя в связи с исполнением муниципальным служащим обязанностей по замещаемой должности службы и касающаяся конкретного муниципального служащего.

Персональные данные муниципального служащего подлежат обработке (получение, хранение, комбинирование, передача и иное использование) в соответствии с законодательством РФ в области персональных данных, в частности Федеральным законом Российской Федерации от 27 июля 2006 г. №

152-ФЗ «О персональных данных», с особенностями, предусмотренными гл. 14 ТК РФ [2].

На муниципального служащего заводится личное дело. Порядок его ведения, установленный аналогично порядку ведения личного дела гражданского служащего, включает осуществление следующих основных процедур:

- к личному делу муниципального служащего 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 [28, с. 36].

Муниципальный служащий, уволенный с муниципальной службы, исключается из реестра муниципальных служащих в день увольнения. В случае смерти (гибели) муниципального служащего либо признания муниципального служащего безвестно отсутствующим или объявления его умершим решением суда, вступившим в законную силу, муниципальный служащий исключается из реестра муниципальных служащих в день, следующий за днем смерти (гибели) или днем вступления в законную силу решения суда.

Очевидно, что кадровая работа в системе муниципальной службы, и прежде всего реализация законов и иных нормативных правовых актов,

регулирующих вопросы данной работы, должны учитывать наличие серьезных проблем с качественным составом кадрового корпуса муниципальных служащих, отсутствием порой необходимого кадрового резерва для замещения должностей муниципальной службы.

2 Практика кадровой работы в крупном муниципальном образовании (на примере городского округа Пенза)

2.1 Нормативно-организационные основы кадровой работы системе муниципальной службы городского округа Пенза

На муниципальном уровне кадровая работа регулируется рядом нормативных правовых актов.

Правовые основы муниципальной службы составляют Конституция Российской Федерации, а также Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» и другие федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, Устав Пензенской области, законы и иные нормативные правовые акты Пензенской области, уставы муниципальных образований Пензенской области, решения, принятые на сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты.

На муниципальных служащих Пензенской области распространяется действие трудового законодательства с особенностями, предусмотренными Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Закон Пензенской области от 10 октября 2007 г. № 1390-ЗПО «О муниципальной службе в Пензенской области» регулирует отношения в сфере муниципальной службы в Пензенской области в пределах ведения субъектов Российской Федерации, установленных Федеральным законом от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»[6].

В 1390-ЗПО регламентируется взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы Пензенской области, реестр муниципальной службы, основные квалификационные требования для замещения должностей муниципальной службы, классные чины

муниципальных служащих, порядок присвоения и сохранения классных чинов муниципальных служащих.

В законе «О муниципальной службе в Пензенской области» рассмотрен порядок замещение должности главы местной администрации, цели прохождения аттестации муниципальных служащих, размер отпуска и оплаты труда и пенсионного обеспечения муниципального служащего, рассмотрены поводу поощрения и порядок применения взысканий за коррупционные правонарушения муниципального служащего[7].

Решение Пензенской городской Думы от 30 ноября 2007 г. N 825-41/4 «Об утверждении положения «О проведении аттестации муниципальных служащих в городе Пензе» положением определяется порядок проведения аттестации муниципальных служащих города Пензы. В решении регламентируется порядок проведения аттестации, в приложении представлен образец отзыва о служебной деятельности муниципального служащего и аттестационный лист муниципального служащего города Пензы[8].

Решение Пензенской городской Думы от 29 марта 2013 г. N 1165-49/5 «Об утверждении положения о кадровом резерве для замещения вакантных должностей муниципальной службы в городе Пензе» разработано в соответствии с Федеральным законом от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» и определяет правила формирования и организации работы с кадровым резервом для замещения вакантных должностей муниципальной службы на должности муниципальной службы в органах местного самоуправления города Пензы в целях установления единых принципов формирования кадрового резерва и работы с ним, содействия должностному росту муниципальных служащих, повышения эффективности деятельности муниципальной службы на основе улучшения ее кадрового состава, эффективного использования для повышения уровня качества оказываемых муниципальных услуг, обеспечения непрерывности и преемственности муниципального управления, ротации муниципальных служащих [9].

Решение Пензенской городской Думы от 29 марта 2013 г. № 1166-49/5 «Об утверждении порядка проведения конкурсов на замещение должности муниципальной службы или на включение в кадровый резерв для замещения вакантной должности муниципальной службы в органах местного самоуправления города Пензы», определяет порядок проведения конкурсов на замещение должности муниципальной службы или на включение в кадровый резерв для замещения вакантной должности муниципальной службы в органах местного самоуправления города Пензы, разработан в соответствии со статьями 17, 33 Федерального закона от 2 марта 2007 года N 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» и определяет условия проведения конкурсов: на замещение должности муниципальной службы в органах местного самоуправления города Пензы; на включение в кадровый резерв для замещения вакантной должности муниципальной службы в органах местного самоуправления города Пензы [10].

Решение Пензенской городской Думы от 26 июня 2015 г. N 209-10/6 «Об утверждении положения о дополнительном профессиональном образовании муниципальных служащих города Пензы» определяет порядок организации и получения дополнительного профессионального образования муниципальными служащими города Пензы [11].

2.2 Кадровый потенциал муниципальной службы городского округа Пенза и содержание кадровой работы

Для анализа кадровой работы в городском округе Пенза, необходимо проанализировать данные Мониторинга развития муниципальной службы в Администрации города Пензы и иных органах местного самоуправления города Пензы по полугодиям с 2014 по 2016 год.

Таблица 1 – Количественный состав работников Администрации города Пензы и иных ОМСУ города Пензы с 2014 по 2016 г. [22; 23; 24; 25; 26]

Период	Штатная численность работников	Замещено работниками	% от штатной численности	Численность должностей муниципальной службы	Замещено муниципальными служащими	% от штатной численности
2 полугодие 2014 г.	827,5	839	101,4	571	600	105,1
1 полугодие 2015 г.	866,5	857	98,9	616	623	101
2 полугодие 2015 г.	854	860	101	616	617	100
1 полугодие 2016 г.	831	859	103	618	636	103
2 полугодие 2016 г.	832	820	99	618	606	98

Анализируя данные, можно говорить об увеличении штатной численности работников с 2014 по 2016 год, при этом численность должностей муниципальной службы возросла (таблица 1).

Таблица 2 – Гендерный состав муниципальных служащих Администрации города Пензы и иных ОМСУ города Пензы с 2014 по 2016 г. [22; 23; 24; 25; 26]

№ пп.	Период	Количество мужчин	% от общей численности служащих	Количество женщин	% от общей численности служащих
1	2	3	4	5	6
1	2 полугодие 2014	133	22,2	467	77,8
2	1 полугодие 2015 года	138	22,2	485	77,8
3	2 полугодие 2015 года	138	22	479	78

№ пп.	Период	Количество мужчин	% от общей численности служащих	Количество женщин	% от общей численности служащих
1	2	3	4	5	6
5	1 полугодие 2016 года	145	23	491	77
6	2 полугодие 2016 года	151	25	455	75

Анализируя данные, можно говорить об увеличении количества мужчин в Администрации города Пензы и иных ОМСУ города Пензы за последние 3 года, при этом процентное отношение изменилось с 22,2% до 25%. Количество женщин в Администрации города Пензы и иных ОМСУ города Пензы за последние годы сократилось на 12 человек, при этом в процентном соотношении на 2,8%. Наблюдается тенденция сокращения женщин работающих в Администрации города Пензы и иных ОМСУ города Пензы с 2014 по 2016 год, при этом количество мужчин работающих в Администрации города Пензы и иных ОМСУ города Пензы неукоснительно растет (таблица 2).

Таблица 3 – Возрастной состав муниципальных служащих Администрации города Пензы и иных ОМСУ города Пензы с 2014 по 2016 г. [22; 23; 24; 25; 26]

№ пп.	Период	Возраст до 30 лет	%	Возраст от 31 до 40 лет	%	Возраст от 41 до 50	%	Возраст от 51 до 60	%	Возраст старше 61	%	Средний возраст муниципальных служащих
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1	2 пол 2014	155	25,8	195	32,5	112	18,7	130	21,7	8	1,3	42
2	1 пол 2015	132	21,2	203	32,6	130	20,9	145	23,3	13	2,1	36

№ пп.	Пери од	Воз рас т до 30 лет	%	Возр аст от 31 до 40 лет	%	Возр аст от 41 до 50	%	Возр аст от 51 до 60	%	Возр аст стар ше 61	%	Средний возраст муниципа льных служащих
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
4	2 пол 2015	140	23	200	3 2	122	2 0	144	23	11	2	37
5	1 пол 2016	132	22	219	3 4	129	2 0	142	22	14	2	39
6	2 пол 2016	125	21	199	3 3	130	2 1	140	23	12	2	39

Анализируя данные возрастного состава муниципальных служащих Администрации города Пензы и иных ОМСУ города Пензы с 2014 по 2016 год, можно говорить о тенденции сокращения муниципальных служащих до 30 лет, на 30 человек, что составляет 4,8%, при этом количество муниципальных служащих от 31 года до 40 лет, возросло на 4 человека.

Количество муниципальных служащих в возрасте старше 60 лет увеличилось с 8 человек в 2014 до 12 человек в 2016 году, в процентном отношении с 1,3% до 2%.

При этом средний возраст муниципальных служащих уменьшился, если во втором полугодии 2014 года, он составлял 42 года, то уже во втором полугодии 2016 года, составляет 39 лет (таблица 3).

Анализируя данные образовательного уровня муниципальных служащих Администрации города Пензы и иных ОМСУ города Пензы с 2014 по 2016 год, можно говорить об увеличении специалистов направления «менеджер ГМУ», если в 2014 году был 31 специалист, то на конец 2016 года уже 40 специалистов, при этом увеличилось количество служащих с образованием экономист и финансист с 158 человек в 2014 году по 181 человек в 2016 году,

количество специалистов имеющих юридическое образование увеличилось на 1,3%. При этом наблюдается снижение муниципальных служащих со средним специальным образованием, если в 2014 году было 29 специалистов, то по окончании 2016 года осталось 11 специалистов.

Данный показатель говорит о повышении уровня образования среди муниципальных служащих Администрации города Пензы с 2014 по 2016 год (таблица 4).

Таблица 4 – Образовательный уровень муниципальных служащих Администрации города Пензы и иных ОМСУ города Пензы с 2014 по 2016 г. [22; 23; 24; 25; 26]

Период	Служащие с высшим образованием	% от общего числа служащих	Из них имеют квалификацию по специальности										Количество служащих со средним специальным образованием	% от общего числа служащих
			Менеджер ГМУ	%	Экономист, финансист	%	Юрист	%	Инженер	%	Иная специальность	%		
2 пол 2014	571	95,2	31	5,2	158	26,3	88	14,7	99	16,5	195	32,5	29	4,8
1 пол 2015	604	97	35	5,8	170	28,1	106	17,5	129	21,4	164	27,2	19	3
2 пол 2015	599	97	37	6	174	29	14	19	120	20	154	26	18	3
1 пол 2016	623	98	40	6	183	29	107	17	130	21	163	27	13	2
2 пол 2016	595	98	40	7	181	30	96	16	127	21	151	25	11	2

Проводя анализ данных, о наличии высших образований и ученых степеней у муниципальных служащих Администрации города Пензы и иных ОМСУ города Пензы с 2014 по 2016 год, можно говорить об увеличении муниципальных служащих, имеющих два и более образований, за 2 года на 5,7%, при этом наблюдается сокращение количества кандидатов наук, среди муниципальных служащих, если еще в 2014 году было 9 специалистов имеющих степень кандидата наук, то в 2016 уже 7 муниципальных служащих имеющих ученую степень.

Количество докторов наук не изменялось, в Администрации города Пензы и иных ОМСУ города Пензы с 2014 по 2016 год не работает ни одного специалиста, имеющего данную степень (таблица 5).

Таблица 5 – Информация о наличии высшего образования и ученых степеней у муниципальных служащих Администрации города Пензы и иных ОМСУ города Пензы с 2014 по 2016 г. [22; 23; 24; 25; 26]

период	количество муниципальных служащих имеющих два и более высших образования	% от общего числа служащих	количество кандидатов наук	% от общего числа служащих	количество докторов	% от общего числа служащих
2 пол 2014	68	11,3	9	1,5	0	0
1 пол 2015	96	15,4	8	1,3	0	0
2 пол 2015	91	15	8	1	0	0
1 пол 2016	99	16	9	1	0	0
2 пол 2016	104	17	7	1	0	0

Анализируя данные состава муниципальных служащих по стажу Администрации города Пензы и иных ОМСУ города Пензы с 2014 по 2016 год,

можно говорить об увеличении специалистов, имеющих стаж до 1 года на 1,7%, при этом количество муниципальных служащих, имеющих стаж от 1 года до 5 лет сократилось на 0,8%.

При этом, наблюдается сокращение муниципальных служащих имеющих стаж от 5 до 10 лет на 26 человек, если в 2014 году было 175 служащих, то в 2016 году уже 149. Количество специалистов имеющих стаж от 10 до 15 лет увеличилось, при 101 специалисте в 2014 году, в 2016 году уже 124 специалиста. Количество специалистов, имеющих стаж свыше 15 лет, за последние 2 года практически не изменялось (приложение А).

Таблица 6 – Состав муниципальных служащих по стажу Администрации города Пензы и иных ОМСУ города Пензы с 2014 по 2016 г.[22; 23; 24; 25; 26]

Период	До 1 года	% от общего числа служащих%	От 1 года до 5 лет	% от общего числа служащих	От 5 до 10 лет	%от общего числа служащих	От 10 до 15 лет	% от общего числа служащих	Свыше 15 лет	% от общего числа служащих
2 пол. 2014	32	5,3	113	18,8	175	29,2	101	16,8	179	29,8
1 пол. 2015	29	4,7	118	18,9	178	28,6	117	18,8	181	29
2 пол. 2015	36	6	107	17	172	28	123	20	179	29
1 пол. 2016	41	6	107	17	180	28	138	22	170	27
2 пол. 2016	41	7	112	18	149	25	124	20	180	30

Таким образом, можно говорить о притоке молодых специалистов, практически не имеющих опыта и стабильной ситуацией в категории «специалисты свыше 15 лет», при этом происходит отток специалистов работающих от 5 до 10 лет. Данная тенденция видится проблематичной, по причине того, что специалисты работающие являются кадровой основой муниципального органа (таблица 6).

Таблица 7 – Формирование кадрового резерва на муниципальной службе Администрации города Пензы и иных ОМСУ города Пензы с 2014 по 2016 год [22; 23; 24; 25; 26]

Период	Количество ОМСУ, где сформирован резерв	% от общего числа органов	Количество лиц (граждан и муниципальных служащих)									Назначены из резерва	
			Состав резерва	Из них:								Граждан	Муниципальных служащих
				Граждан	%	Муниципальных служащих	%	Включены в резерв					
								По конкурсу	%	Иные основания	%		
2 пол. 2014	13	100	66	25	37,9	41	62,1	2	3	64	0	0	0
1 пол. 2015	7	50	71	19	26,8	52	73,2	3	4,2	11	15,5	0	0
2 пол. 2015	10	71	79	33	42	46	58	39	49	40	51	2	0
1 пол. 2016	10	77	93	27	29	66	71	64	68	29	32	1	3
2 пол. 2016	10	77	74	33	45	41	55	42	57	32	43	3	1

Анализируя данные, формирования кадрового резерва на муниципальной службе Администрации города Пензы с 2014 по 2016 год, можно говорить об увеличении количества граждан и служащих, состоящих в резерве (таблица 7).

Анализируя данные, аттестации муниципальных служащих Администрации города Пензы и иных ОМСУ города Пензы с 2014 по 2016 год, можно говорить об снижении количества специалистов прошедших аттестацию, при этом если в 2014 году несколько специалистов были признаны не соответствующими должности, то в 2015 и 2016 году, таких специалистов выявлено не было (приложение В).

Таблица 8 – Аттестация муниципальных служащих Администрации города Пензы и иных ОМСУ города Пензы с 2014 по 2016 г. [22; 23; 24; 25; 26]

	Количество муниципальных служащих прошедших аттестацию		Из них:			
			Соответствуют замещаемой должности		Не соответствуют замещаемой должности	
Период	За отчетный период	С начала отчетного года	За отчетный период	С начала отчетного года	За отчетный период	С начала отчетного года
2 пол 2014	94	115	86	99	8	16
1 пол 2015	86	86	86	86	0	0
2 пол 2015	43	129	43	129	0	0
1 пол 2016	63	63	63	63	0	0
2 пол 2016	25	88	25	88	0	0

Таким образом, можно говорить о том, что уменьшился средний возраст муниципальных служащих в Администрации города Пензы и иных ОМСУ города Пензы с 2014 по 2016 год, при этом увеличилось количество специалистов получающих второе и более высшее образование. При этом проблемным является отток кадров работающих в системе от 5 до 10 лет.

3 Предложения по совершенствованию кадровой работы

В условиях реформирования органов местного самоуправления России остро встала проблема профессионализма и компетентности муниципальных служащих. Каким образом можно определить профессиональные качества, необходимые муниципальным служащим, которые определены как важнейший атрибут технологии управления. В практической работе же часто актуальными становятся проблемы, которые связаны с использованием кадровых технологий в становлении и совершенствовании кадровой работы в сфере муниципальной службы.

Итак, кадровым технологиям на муниципальной службе следует отвечать ряду требований:

- эффективность;
- экономичность в использовании;
- унифицированность и адаптированность к особенностям муниципальной службы;
- открытость для контроля со стороны общества.

Анализируя опыт, кадровый конкурс разрешает использовать принцип компетентности муниципальной службы высокопрофессиональными кадрами на конкурентной основе. Он является одним из главных принципов открытой кадровой политики. Конкурсы на муниципальные должности в новой Российской Федерации проводятся в разных структурах органов местного самоуправления больше 8-10 лет. При этом, в настоящее время получилось приблизиться к созданию экономичной, гибкой, простой в применении технологии [13].

Действительно, становление и особенно осуществление государственной (муниципальной) кадровой политики ощущает на себе набор сложностей. Основными сдерживающими факторами являются:

- социально-политическая нестабильность в России, кризисное состояние

экономики;

- нечеткость стратегической ориентации общества;
- нестабильность структуры власти и управления на федеральном, региональном и местном уровнях;
- слабая законодательная и нормативная база деятельности государственного и муниципального аппарата;
- недостаточная разработанность теоретической и методологической базы кадровой деятельности в сфере государственной и муниципальной службы в обстоятельствах формирования гражданского общества и становления рыночной экономики.

Таким образом, данные факторы усложняют формирование кадрового корпуса государственной и муниципальной службы, который мог бы быть ориентирован на работу в современных условиях и ответственность за обеспечение демократической стабильности, соблюдение принципов правового государства, за обеспечение прав и свобод граждан Российской Федерации.

Исследователи, среди главных проблем кадровой политики современной муниципальной службы РФ обозначают такую основную проблему как некомпетентность.

Закон самовозрастания некомпетентности управленческого персонала был открыт еще американским ученым Л.Д. Питером (1919-1989) из Южно-Калифорнийского университета. Его книга «Принцип Питера», написанная в соавторстве с Р. Халлом, выдержала более 30 изданий и была, например, бестселлером 1969 г. Питер не применяет в своих работах понятие «закон», а все устойчивые нормы деятельности управленческого персонала называет «принципами». «В иерархии, – пишет он, – каждый служащий стремится достичь своего уровня некомпетентности»[17, с. 28].

Действительно, если времени и ступеней в управляющей подсистеме окажется достаточно, любой государственный и муниципальный служащий сможет подняться до такого уровня, который же предшествует уровню некомпетентности, и остаться на нем. Таким образом, общая тенденция

развития управляющих подсистем заключается в том, что со временем каждая должность может быть замещена работником, недостаточно компетентным для выполнения своих обязанностей.

При этом, на практике данные состояния управляющих подсистем, в случае когда все служащие одновременно становятся некомпетентными, не встречаются. В большинстве же ситуаций данные подсистемы выполняют важнейшую часть своих задач для достижения официально провозглашенных целей. Следовательно, необходимую работу выполняют те государственные служащие, которые пока что не достигли своего уровня некомпетентности.

Питер делит всех служащих на пять групп: сверхкомпетентные; компетентные; ограниченно компетентные; некомпетентные; сверхнекомпетентные. Для большинства управленческих организаций, отмечает он, «сверхкомпетентность принимается за большее зло, нежели некомпетентность». Обычная некомпетентность не служит причиной для увольнения, она лишь преграда для повышения по службе. Между тем сверхкомпетентность «подрывает иерархию, нарушая первую заповедь всякой иерархической системы – иерархия должна быть сохранена любой ценой». Служащие, принадлежащие к двум крайним группам – сверхкомпетентным и сверхнекомпетентным, – в равной степени подвергаются изгнанию. Обычно их увольняют вскоре после того, как наняли, и по одной и той же причине: их деятельность подрывает управляющую подсистему [13].

Каковы пути нейтрализации негативного действия закона самовозрастания некомпетентности управленческого персонала? Это постоянная и целенаправленная работа кадровых служб всех уровней и всех органов по формированию карьерной стратегии и служебной тактики как для всех служащих данного уровня или данного органа, так и для каждого служащего в отдельности. Если управленец неплохо показывает себя на последней должности, а повышение может спровоцировать СКО, то, видимо, правильнее его не повышать, а периодически подучивать с тем, чтобы он не терял своей компетентности. Если же работник уже утратил компетентность, а

до пенсии еще далеко, часто используются следующие приемы кадровых перемещений, как «пас в сторону» (перемещение по горизонтали на другую должность), «ударная возгонка» (перемещение вверх по вертикали) и др. В любом случае работник не может быть просто «выброшен» на улицу, и в то же время, будучи оставленным в штате, он не должен вредить управляющей подсистеме[17, с. 29].

Таким образом, наиважнейшими кадровыми проблемами государственной и муниципальной службы также являются:

- бесконтрольное разрастание аппарата региональных представительств министерств и ведомств, и аппарата органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

- разделение типологий «карьерных» и «политических» должностей в государственной службе по формальным критериям, количественно и качественно не развернутое;

- наличие фонового провала в стаже у основного контингента служащих министерств и ведомств: их стаж составляет либо более 15, либо менее 5 лет. Средний, самый продуктивный возраст вымывается из системы госслужбы вследствие неудовлетворенности человека своим положением, перспективами роста, заработной платой;

- повсеместный фоновый провал в образовании: почти нулевой процент составляют лица, имеющие высшее образование по предусмотренным для исполнения муниципальной службы специальностям; краткосрочные курсы повышения квалификации существенно превалируют над дипломами по второму высшему образованию; в подавляющем большинстве министерств и ведомств служащие с научными степенями по специализации этих учреждений составляют очень малый процент или почти отсутствуют;

- явно неудовлетворительное состояние системы подготовки и переподготовки кадров управленческого персонала;

- текучесть кадров;

- сведение функций отделов кадров к ведению личных дел, отсутствие

кадровой вертикали и единого механизма селекции кадров;

– отсутствие механизма привлечения экспертов и «бокового входа» для талантливых представителей других сфер деятельности в систему муниципальной службы.

Таким образом, решение данных проблем предусматривается с опорой на достижения отечественного и мирового опыта формирования и регулирования кадровых отношений, при анализе богатых национальных традиций, российского менталитета, стремления людей к демократическому обновлению общества. Естественно, современная кадровая деятельность прежде всего должна соответствовать реальным условиям и задачам развития российского общества, при этом она должна содержать в себе передовые формы и способы подбора, применения и оценки кадров, формирования резерва и организации профессионального обучения персонала, критерии мотивации труда работников, обстоятельства социально-правовой защиты служащих [13].

Следовательно, на основе проведенного исследования можно сделать общие выводы о проблемах кадрового обеспечения Администрации городского округа Пенза:

1. Низкая информированность населения о деятельности органов местного самоуправления. Сайты и порталы принято называть инструментами информационной открытости, и с этой точки зрения, исследованные МО не совсем готовы «открываться». Контактная информация муниципальных чиновников остаётся закрытой для граждан. Мало на сайтах аналитических и статистических материалов о работе муниципалитетов. Созданные в сети Интернет сайты муниципальных образований практически не поддерживают оперативное информационное обновление и не содержат сведений о необходимых условиях получения услуг, что также затрудняет взаимодействие граждан с органами муниципальной власти. Существующие сайты не способствуют популяризации муниципальной службы.

2. Отсутствие разработанной кадровой политики.

3. Отсутствие кадрового планирования.

4. Отбор кадров осуществляется по давно устаревшим технологиям, не учитывающим морально-психологических аспектов личности.

5. Работа с кадровым резервом подчас запущена и не обеспечивает необходимых условий для «воспроизводства» кадрового потенциала муниципальной службы, отсутствует работа с молодежью и студенчеством.

6. Оценка персонала в основе своей носит формальный характер.

7. Отсутствуют единые рекомендации по определению штатной численности органов муниципального управления.

8. Отсутствует автоматизированная система управления персоналом.

Для достижения такого результата на федеральном, региональном и местном уровнях необходимо правовое оформление и регламентирование вопросов кадрового обеспечения системы государственного и муниципального управления [17, с. 30].

Выделяются, исходя из вышесказанного, следующие виды функций кадровой политики в системе муниципальной службы в целях конкретизации цели и задач кадровой политики в системе муниципальной службы:

- отвечать запросам населения и государственного и муниципального управления субъектом Российской Федерации;
- заниматься стабилизацией законодательства, которое регулирует аспекты работы с кадровым потенциалом;
- оптимизировать штатную численность и структуру органов муниципальной власти;
- оценка эффективности и результативности деятельности муниципальных служащих Администрации городского округа Пенза;
- планирование карьеры муниципальных служащих;
- применение объективных кадровых технологий для совершенствования качества кадрового потенциала в органах муниципальной власти;
- нормировка функциональной нагрузки муниципальных служащих в органах муниципальной власти;

- реализация мотивации эффективной служебной деятельности кадрового потенциала;

- проводить отбор и ротацию кадров на муниципальной службе. Согласно цели кадровой политики в системе муниципальной службы формулируются ее следующие задачи:

- формирование профессионального и ценностно-ориентированного корпуса муниципальных служащих Администрации города Пензы;

- совершенствование нормативной правовой основы развития кадровой политики в системе муниципальной службы, включая разработку и внедрение кадровых стратегий в органах местного самоуправления;

- совершенствование организации и проведения кадровых процедур в системе муниципальной службы и придание им характера стимулов для эффективной служебной деятельности;

- модернизация деятельности кадровых служб в органах местного самоуправления;

- внедрение инновационных кадровых технологий и процедур в системе муниципальной службы;

- повышение прозрачности кадровой политики в системе муниципальной службы и формирование механизмов обратной связи с институтами гражданского общества [13].

Следовательно, в нормативных правовых актах в развитие Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации», должны быть заложены принципы:

- учета результатов деятельности муниципального служащего в принятии аттестационной комиссией кадрового решения;

- возможности руководителя структурного подразделения органа местного самоуправления при необходимости направить муниципального служащего на внеочередную аттестацию.

В то же время в современных условиях представляется необходимым в целях развития конкуренции, соблюдения требуемого уровня предоставляемых

образовательных услуг муниципальным служащим, проходящим переподготовку и повышение квалификации в вузах Российской Федерации, разработать, апробировать как на федеральном, так и на региональном уровнях основополагающие стандарты учебных программ, закрепив их в соответствующих нормативных правовых актах.

Таким образом, внедрение и использование на практике кадровых технологий позволит в значительной мере повысить профессионализм и компетентность муниципальных служащих, совершенствовать уровень муниципального управления и кадровой работы в органах местного самоуправления [17, с. 31].

Выявленные в ходе исследования проблемы кадрового обеспечения муниципальной службы в городском округе Пенза позволяют предложить ряд мероприятий, направленных на устранение вышеуказанных проблем:

- Повышение популяризации муниципальной службы. Включает в себя приведение сайта в соответствии с законодательством. Описание структуры информации содержит 9 обязательных пунктов, в том числе: общую информацию об органе местного самоуправления, информацию о нормотворческой деятельности органа, информацию об участии органа местного самоуправления в целевых и иных программах, информацию о результатах проверок, проведенных органом, а также о результатах проверок, проведенных в органе местного самоуправления, статистическую информацию о деятельности органа местного самоуправления, информацию о кадровом обеспечении органа местного самоуправления, информацию о работе с обращениями граждан (физических лиц), организаций (юридических лиц), общественных объединений и т.д.

- Регулярное повышение квалификации специалистов по работе с кадрами.

- Внедрение в практику кадровой службы (менеджера) функции кадрового планирования.

- Внедрение новых технологий отбора кадров.

– Усиление работы с кадровым резервом. Особое внимание – работе с молодыми кадрами.

– Оценка персонала в соответствии с действующим законодательством и применением современных методов.

– Разработка единых рекомендаций по определению штатной численности органов местного самоуправления.

– Внедрить автоматизированную систему управления персоналом БОСС-Кадровик, позволяющую оптимизировать процессы управления человеческим ресурсом в крупных организациях, холдинговых структурах, а также динамично развивающихся средних компаниях [13].

Эффективность предложенных мероприятий определяется по степени достижения поставленных целей кадрового обеспечения муниципальных образований. Составляющими общей эффективности являются в первую очередь социальная и экономическая эффективность.

Заключение

Таким образом, на основании проведенного исследования можно сделать следующие выводы.

В ходе выполнения работы была достигнута цель данной бакалаврской работы, которая состояла в изучении основных направлений кадровой работы в муниципальном образовании на примере городского округа Пенза и в разработку предложений по совершенствованию кадровой работы.

Были решены поставленные задачи: проанализировано понятие, принципы и функции кадровой работы в системе публичной власти; исследованы правовые основы организации муниципальной службы на федеральном и муниципальном уровне.

Основным источником права в Российской Федерации являются нормативные правовые акты. Данные акты устанавливают, изменяют или отменяют ранее установленные нормы права.

Высший уровень занимает Конституция РФ, затем идут конституционные федеральные законы, федеральные законы. Ниже располагаются подзаконные акты – указы и распоряжения Президента РФ, постановления и иные нормативные правовые акты Правительства РФ, приказы, распоряжения и локальные нормативные акты министерств и ведомств.

На уровне субъектов РФ государственная кадровая политика строится на базе уставов (конституций) субъектов РФ, законов субъектов Федерации, постановлений и распоряжений высших должностных лиц субъектов Российской Федерации.

Федеральный закон «О муниципальной службе Российской Федерации» от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ содержит 10 глав и 38 статей.

Третий федеральный уровень нормативных правовых актов, касающихся кадровой политики и кадровой работы – это подзаконные акты. К их числу относятся указы Президента и постановления Правительства Российской

Федерации. Законы субъектов РФ, как правило, более подробно регулируют аспекты кадровой работы.

Анализируя данные, можно говорить об увеличении количества мужчин в Администрации города Пензы и иных ОМСУ города Пензы за последние 3 года, при этом процентное отношение изменилось с 22,2% до 25%. Количество женщин в Администрации города Пензы и иных ОМСУ города Пензы за последние годы сократилось на 12 человек, при этом в процентном соотношении на 2,8%. Наблюдается тенденция сокращения женщин работающих в Администрации города Пензы и иных ОМСУ города Пензы с 2014 по 2016 год, при этом количество мужчин работающих в Администрации города Пензы и иных ОМСУ города Пензы неукоснительно растет.

Анализируя данные, аттестации муниципальных служащих Администрации города Пензы и иных ОМСУ города Пензы с 2014 по 2016 год, можно говорить об снижении количества специалистов прошедших аттестацию, при этом если в 2014 году несколько специалистов были признаны не соответствующими должности, то в 2015 и 2016 году, таких специалистов выявлено не было.

Анализируя данные, возрастного состава муниципальных служащих Администрации города Пензы и иных ОМСУ города Пензы с 2014 по 2016 год, можно говорить о тенденции сокращения муниципальных служащих до 30 лет, на 30 человек, что составляет 4,8%, при этом количество муниципальных служащих от 31 года до 40 лет, возросло на 4 человека.

Количество муниципальных служащих в возрасте старше 60 лет увеличилось с 8 человек в 2014 до 12 человек в 2016 году, в процентном отношении с 1,3% до 2%.

При этом средний возраст муниципальных служащих уменьшился, если во втором полугодии 2014 года, он составлял 42 года, то уже во втором полугодии 2016 года, составляет 39 лет.

Анализируя данные образовательного уровня муниципальных служащих Администрации города Пензы и иных ОМСУ города Пензы с 2014 по 2016 год,

можно говорить об увеличении специалистов направления «менеджер ГМУ», если в 2014 году был 31 специалист, то на конец 2016 года уже 40 специалистов, при этом увеличилось количество служащих с образованием экономист и финансист с 158 человек в 2014 году по 181 человек в 2016 году, количество специалистов имеющих юридическое образование увеличилось на 1,3%. При этом наблюдается снижение муниципальных служащих со средним специальным образованием, если в 2014 году было 29 специалистов, то по окончании 2016 года осталось 11 специалистов.

Проводя анализ данных, о наличии высших образований и ученых степеней у муниципальных служащих Администрации города Пензы и иных ОМСУ города Пензы с 2014 по 2016 год, можно говорить об увеличении муниципальных служащих, имеющих два и более образований, за 2 года на 5,7%, при этом наблюдается сокращение количества кандидатов наук, среди муниципальных служащих, если еще в 2014 году было 9 специалистов имеющих степень кандидата наук, то в 2016 уже 7 муниципальных служащих имеющих ученую степень.

Количество докторов наук не изменялось, в Администрации города Пензы и иных ОМСУ города Пензы с 2014 по 2016 год не работает ни одного специалиста, имеющего данную степень.

Анализируя данные состава муниципальных служащих по стажу Администрации города Пензы и иных ОМСУ города Пензы с 2014 по 2016 год, можно говорить об увеличении специалистов, имеющих стаж до 1 года на 1,7%, при этом количество муниципальных служащих, имеющих стаж от 1 года до 5 лет сократилось на 0,8%.

При этом, наблюдается сокращение муниципальных служащих имеющих стаж от 5 до 10 лет на 26 человек, если в 2014 году было 175 служащих, то в 2016 году уже 149. Количество специалистов имеющих стаж от 10 до 15 лет увеличилось, при 101 специалисте в 2014 году, в 2016 году уже 124 специалиста. Количество специалистов, имеющих стаж свыше 15 лет, за последние 2 года практически не изменялось.

Таким образом, можно говорить о притоке молодых специалистов, практически не имеющих опыта и стабильной ситуацией в категории «специалисты свыше 15 лет», при этом происходит отток специалистов работающих от 5 до 10 лет. Данная тенденция видится проблематичной, по причине того, что специалисты работающие являются кадровой основой муниципального органа.

Данный показатель говорит о повышении уровня образования среди муниципальных служащих Администрации города Пензы с 2014 по 2016 год.

Таким образом, можно говорить о том, что уменьшился средний возраст муниципальных служащих в Администрации города Пензы и иных ОМСУ города Пензы с 2014 по 2016 год, при этом увеличилось количество специалистов получающих второе и более высшее образование. При этом проблемным является отток кадров работающих в системе от 5 до 10 лет.

Анализируя данные, формирования кадрового резерва на муниципальной службе Администрации города Пензы с 2014 по 2016 год, можно говорить об увеличении количества граждан и служащих, состоящих в резерве (таблица 7).

Анализируя данные, аттестации муниципальных служащих Администрации города Пензы и иных ОМСУ города Пензы с 2014 по 2016 год, можно говорить об снижении количества специалистов прошедших аттестацию, при этом если в 2014 году несколько специалистов были признаны не соответствующими должности, то в 2015 и 2016 году, таких специалистов выявлено не было.

Таким образом, можно говорить о том, что уменьшился средний возраст муниципальных служащих в Администрации города Пензы и иных ОМСУ города Пензы с 2014 по 2016 год, при этом увеличилось количество специалистов получающих второе и более высшее образование. При этом проблемным является отток кадров работающих в системе от 5 до 10 лет.

На основе проведенного исследования можно сделать общие выводы о проблемах кадрового обеспечения Администрации городского округа Пенза:

1. Низкая информированность населения о деятельности органов местного самоуправления. Сайты и порталы принято называть инструментами информационной открытости, и с этой точки зрения, исследованные МО не совсем готовы «открываться». Контактная информация муниципальных чиновников остаётся закрытой для граждан. Мало на сайтах аналитических и статистических материалов о работе муниципалитетов. Созданные в сети Интернет сайты муниципальных образований практически не поддерживают оперативное информационное обновление и не содержат сведений о необходимых условиях получения услуг, что также затрудняет взаимодействие граждан с органами муниципальной власти. Существующие сайты не способствуют популяризации муниципальной службы.

2. Отсутствие разработанной кадровой политики.

3. Отсутствие кадрового планирования.

4. Отбор кадров осуществляется по давно устаревшим технологиям, не учитывающим морально-психологических аспектов личности.

5. Работа с кадровым резервом подчас запущена и не обеспечивает необходимых условий для «воспроизводства» кадрового потенциала муниципальной службы, отсутствует работа с молодежью и студенчеством.

6. Оценка персонала в основе своей носит формальный характер.

7. Отсутствуют единые рекомендации по определению штатной численности органов муниципального управления.

8. Отсутствует автоматизированная система управления персоналом.

Выявленные в ходе исследования проблемы кадрового обеспечения муниципальной службы в городском округе Пенза позволяют предложить ряд мероприятий, направленных на устранение вышеуказанных проблем:

– Повышение популяризации муниципальной службы. Включает в себя приведение сайта в соответствии с законодательством. Описание структуры информации содержит 9 обязательных пунктов, в том числе: общую информацию об органе местного самоуправления, информацию о нормотворческой деятельности органа, информацию об участии органа

местного самоуправления в целевых и иных программах, информацию о результатах проверок, проведенных органом, а также о результатах проверок, проведенных в органе местного самоуправления, статистическую информацию о деятельности органа местного самоуправления.

- Регулярное повышение квалификации специалистов по работе с кадрами.

- Внедрение в практику кадровой службы (менеджера) функции кадрового планирования.

- Внедрение новых технологий отбора кадров.

- Усиление работы с кадровым резервом. Особое внимание – работе с молодыми кадрами.

- Оценка персонала в соответствии с действующим законодательством и применением современных методов.

- Разработка единых рекомендаций по определению штатной численности органов местного самоуправления.

- Внедрить автоматизированную систему управления персоналом БОСС-Кадровик, позволяющую оптимизировать процессы управления человеческим ресурсом в крупных организациях, холдинговых структурах, а также динамично развивающихся средних компаниях.

Список использованных источников

1. Конституция РФ от 12 декабря 1993 года [Электронный ресурс] Дата обновления: 21.07.2014. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» – 2017
2. Трудовой кодекс Российской Федерации(ТК РФ) от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ [Электронный ресурс] Дата обновления: 21.09.2016. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» – 2017
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ [Электронный ресурс] Дата обновления: 11.03.2017. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» – 2017
4. О системе государственной службы Российской Федерации: федеральный закон Российской Федерации от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ [Электронный ресурс] Дата обновления: 11.02.2017. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» – 2017
5. О государственной гражданской службе Российской Федерации: федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ [Электронный ресурс] Дата обновления: 14.04.2017. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» – 2017
6. О муниципальной службе в Российской Федерации: федеральный закон Российской Федерации от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ[Электронный ресурс] Дата обновления: 03.02.2017. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» – 2017
7. О муниципальной службе в Пензенской области: закон Пензенской области от 10 октября 2007 г. № 1390-ЗПО [Электронный ресурс] Дата обновления: 04.04.2017. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» – 2017

8. Об утверждении положения «О проведении аттестации муниципальных служащих в городе Пензе»: решение Пензенской городской Думы от 30 ноября 2007 г. № 825-41/4 [Электронный ресурс] Дата обновления: 12.03.2017. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» – 2017

9. Об утверждении положения о кадровом резерве для замещения вакантных должностей муниципальной службы в городе Пензе: решение Пензенской городской Думы от 29 марта 2013 г. № 1165-49/5 [Электронный ресурс] Дата обновления: 14.04.2017. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» – 2017

10. Об утверждении порядка проведения конкурсов на замещение должности муниципальной службы или на включение в кадровый резерв для замещения вакантной должности муниципальной службы в органах местного самоуправления города Пензы: решение Пензенской городской Думы от 29 марта 2013 г. № 1166-49/5 [Электронный ресурс] Дата обновления: 09.01.2017. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» – 2017

11. Об утверждении положения о дополнительном профессиональном образовании муниципальных служащих города Пензы: решение Пензенской городской Думы от 26 июня 2015 г. № 209-10/6 [Электронный ресурс] Дата обновления: 11.02.2017. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» – 2017

12. Андреева В.И. Делопроизводство в кадровой службе: Практическое пособие. М.: ЗАО «Бизнес-школа «Интел-синтез», 2015. – 140 с.

13. Астахов Юрий Владимирович Актуальные проблемы совершенствования кадровых технологий в системе муниципальной службы // Среднерусский вестник общественных наук. 2008. №2. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/aktualnye-problemy-sovershenstvovaniya-kadrovyyh-tehnologiy-v-sisteme-munitsipalnoy-sluzhby> (дата обращения: 25.04.2017).

14. Балашов Ю.К., Коваль А.Г. Мотивация и стимулирование персонала: основы построения системы стимулирования // Кадры предприятия. – 2015. – № 7.–С. 100-106.

15. Веснин Е.Р. Организация набора и увольнения кадров // Кадры. – 2015. – № 4.– С. 18-19.
16. Волгин А. Цели и задачи кадровой политики // Проблемы теории и практики управления. – 2016. – № 4. – С. 14-16.
17. Волосский А.А. Мотивация и стимуляция труда. М.: Техносфера, 2010. – 127 с.
18. Делопроизводство в кадровой службе / Под ред. Верховцева. М.: Инфра-М, 2014.– 143 с.
19. Кибанов А. Я. Управление персоналом организации. М.: Инфра – М, 2016. – 139 с.
20. Комарова Н. Мотивация труда и повышение эффективности работы // Человек и труд. – 2015. – № 13. – С. 27-55.
21. Мазурова Д.Л. Особенности кадровой политики на предприятии в условиях инноваций. Опыт и проблемы использования кадров в промышленности. М.: Инфра-М, 2015. – 230 с.
22. Мониторинг развития муниципальной службы в Администрации города Пензы и иных органах местного самоуправления города Пензы в 2 полугодии 2014 года [Электронный ресурс] Режим доступа: http://www.penza-gorod.ru/line_of_activity/obrazovanie-i-sotsialnaya-politika14/ (дата обращения: 19.04.2017)
23. Мониторинг развития муниципальной службы в Администрации города Пензы и иных органах местного самоуправления города Пензы в 1 полугодии 2015 года [Электронный ресурс] Режим доступа: http://www.penza-gorod.ru/line_of_activity/obrazovanie-i-sotsialnaya-politika15/ (дата обращения: 19.04.2017)
24. Мониторинг развития муниципальной службы в Администрации города Пензы и иных органах местного самоуправления города Пензы в 2 полугодии 2015 года [Электронный ресурс] Режим доступа: http://www.penza-gorod.ru/line_of_activity/obrazovanie-i-sotsialnaya-politika15/ (дата обращения: 20.04.2017)

25. Мониторинг развития муниципальной службы в Администрации города Пензы и иных органах местного самоуправления города Пензы в 1 полугодии 2016 года[Электронный ресурс] Режим доступа: http://www.penza-gorod.ru/line_of_activity/obrazovanie-i-sotsialnaya-politika16/ (дата обращения: 21.04.2017)

26. Мониторинг развития муниципальной службы в Администрации города Пензы и иных органах местного самоуправления города Пензы в 2 полугодии 2016 года[Электронный ресурс] Режим доступа: http://www.penza-gorod.ru/line_of_activity/obrazovanie-i-sotsialnaya-politika16/ (дата обращения: 19.04.2017)

27. Мухамбетов Т. И. Стратегия управления трудом. М.: Инфра-М, 2015. – 94 с.

28. Новокрещёнов А.В. Государственная кадровая политика: учеб.пособие / А.В. Новокрещёнов; СибАГС.— Новосибирск: Изд-во СИУ РАНХиГС, 2014. — 354 с.

29. Осипова И.Н., Беляев М.А., Колесников А.В., Макаров А.О., Захарова Н.А. Комментарий к Федеральному закону от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»[Электронный ресурс] Режим доступа: <http://base.garant.ru/57228103/>(дата обращения: 29.04.2017)

30. Раицкий К.А. Экономика организации (предприятия): Учебник. – 5-е изд., перераб., и доп. – М.: Дашков и К, 2015. – 1012 с.

31. Сергеев И.В., Веретенникова И.И. Экономика организации (предприятия): учеб./ под ред. И.В. Сергеева. – 3 изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2016. – 560 с.

32. Ситникова Е.Г. Оформление трудовых отношений в организации: правовой и делопроизводственный аспект // Библиотечка «Российской газеты». – 2016. –№ 3. – С. 100-106.

33. Филиппов А. Проблемы мотивации в управлении XXI века // Наука управления на пороге XXI века. Материалы международной научной

конференции. Государственная академия управления им. С. Орджоникидзе. – 2014. – С. 109-142.

34. Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики. М.: Юнити-Дана, 2015. – 469 с.

35. Чижов Н.А. Управление персоналом. Современные кадровые технологии. М.: Инфра-М, 2016. – 84 с.

36. Щербаков Ю. Государственная и муниципальная служба. М.: Феникс, 2014. – 256 с.

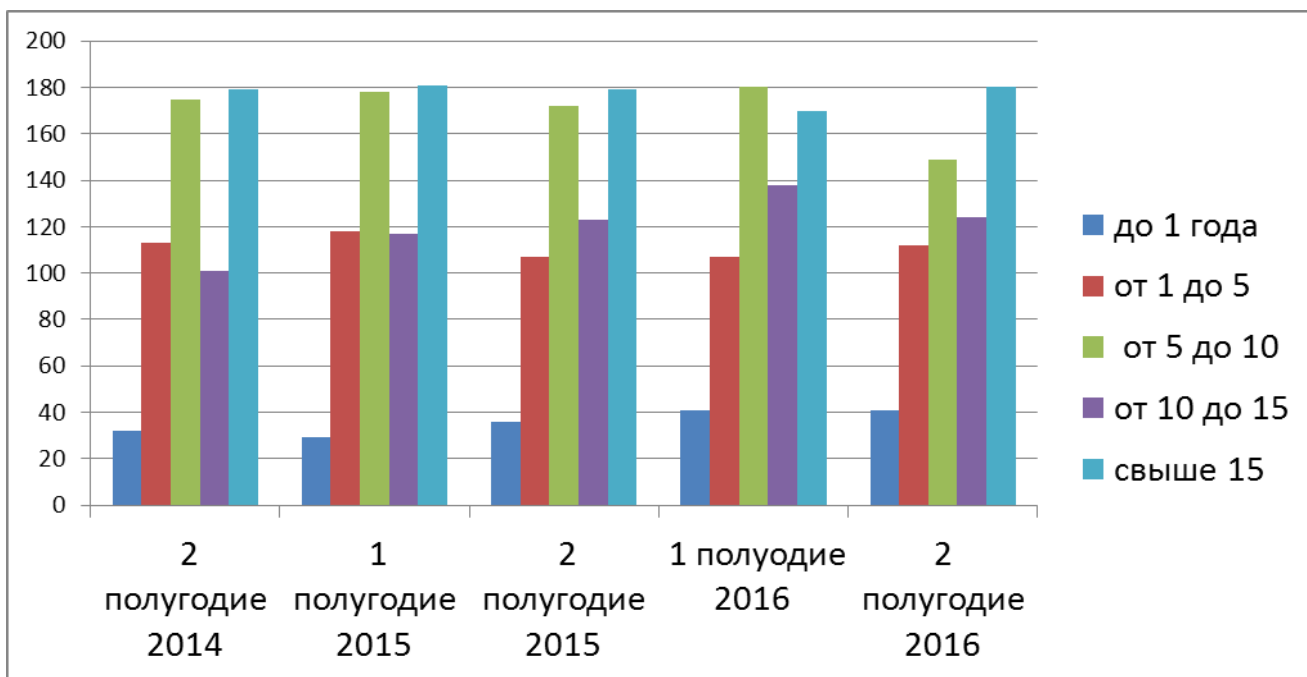
37. Щёкин Г.В. Основы кадрового менеджмента. М.: Инфра-М, 2010. – 273 с.

38. Экономии предприятия: Учебник/Под ред. проф. О.И. Волкова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2014. – 520 с.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение А

Состав муниципальных служащих по стажу Администрации города Пензы и иных ОМСУ города Пензы с 2014 по 2016 год



Приложение Б

Аттестация муниципальных служащих Администрации города Пензы и иных ОМСУ города Пензы с 2014 по 2016 год

