

УДК 342

Роль кадрового резерва в управлении муниципальным образованием



Адонина С.Ю.

Аспирант кафедры публичного права России и зарубежных стран
Марийского государственного университета

Михеева Т.Н.

Доктор юридических наук,
профессор кафедры публичного права России и зарубежных стран
Марийского государственного университета



Системная работа с формированием кадрового резерва для органов местного самоуправления, к сожалению, ведется далеко не во всех муниципальных образованиях. Это негативно отражается на компетентности, профессионализме лиц, работающих в названных органах. Авторами анализируется правовая база и правоприменительная практика по затронутой проблеме. Результатом исследования стали выводы о необходимости внесения изменений в законодательство о муниципальной службе об обязательности формирования муниципального кадрового резерва, формах работы с ним, приоритете заполнения вакантных должностей в муниципальном образовании лицами, состоящими в кадровом резерве.

Ключевые слова: муниципальная служба, публичная служба, местное самоуправление, кадровый резерв

Для выполнения задач органов местного самоуправления первостепенное значение имеет экономическая основа, которая является, по мнению Е.Н. Фурман, «фундаментом реализации функций органов власти муниципального образования и удовлетворения потребностей местного населения» [1], а для устойчивого социально-экономического развития муниципального образования необходимы компетентные и квалифицированные управленческие кадры.

Вот уже не один десяток лет проблема повышения эффективности управления и наращивания кадрового потенциала муниципальных органов власти имеет статус актуальной. В 2015 г. О.Н. Мигущенко, исследуя публикации журнала «Муниципальная служба: правовые вопросы», отмечал активное обсуждение вопросов «совершенствования работы с кадрами», среди которых «наибольшее внимание было уделено двум проблемам: работе

с кадровым резервом и обучению муниципальных служащих» [2].

Аспекты совершенствования работы с кадрами активно обсуждаются и сегодня, при этом уделяется немалое внимание работе с кадровым резервом. Кадровый резерв как механизм позволяет снизить затраты на поиск и адаптацию необходимых специалистов, выявить кадровый потенциал, является необходимым стимулирующим элементом прохождения службы, надежной кадровой базой государственного аппарата.

Несмотря на то что ст. 33 Федерального закона от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» [3] (далее – Федеральный закон № 25-ФЗ) оставляет создание кадрового резерва для замещения вакантных должностей муниципальной службы на усмотрение муниципальных образований, однако и государственные органы не остаются в стороне. Так, Совет по местному само-

управлению Совета Федерации отмечает обязательность формирования кадрового резерва муниципальной службы, создание в субъектах России единой базы лиц, состоящих в кадровом резерве [4]. Он также подчеркивает существенно возросшую роль муниципалитетов в реализации публичных функций в контексте конституционных изменений 2020 г., требующую особого профессионализма, компетенции и ответственности должностных лиц местного самоуправления.

Члены Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления также высказывались о кадровом дефиците и необходимости поддержания образовательного уровня муниципальных служащих в актуальном состоянии, планомерной работе как со «стажистами», так и молодыми специалистами, сохраняя уровень профессионального баланса, используя институт наставничества [5].

В этой связи наибольшую актуальность приобретает необходимость законодательного императивного установления требований к формированию кадрового резерва для замещения вакантных должностей муниципальной службы, для чего, очевидно, потребуется внесение изменений в Федеральный закон № 25-ФЗ, устанавливающих требования к формированию кадрового резерва во исполнение принципа взаимосвязи муниципальной службы и государственной гражданской службы [3].

Несмотря на отсутствие обязательного требования, в муниципальных образованиях приняты муниципальные правовые акты, регулирующие вопросы формирования кадрового резерва, и такие кадровые резервы создаются. Муниципальные органы власти ориентируются на установленный порядок формирования кадрового резерва на государственной гражданской службе, хотя действующие муниципальные правовые акты нельзя назвать унифицированными, подходы и организация работы с резервом отличаются в различных муниципалитетах.

Определение кадрового резерва в действующем законодательстве отсутствует, но учеными под ним понимается «совокупность граждан, у которых имеются деловые, нравственно-психологические, этические качества для успешной реализации своих знаний, умений и навыков путем их практического применения» [6].

Муниципальные кадровые резервы, как правило, состоят из внешнего резерва (для граждан, не состоящих в трудовых отношениях с муниципальным образованием) и внутреннего резерва (для муниципальных служащих и граждан, состоящих в трудовых отношениях с муниципальным образованием).

По-разному подходят органы местного самоуправления к перечню должностей, по которым формируется кадровый резерв. Например, Положение о порядке формирования кадрового резерва на му-

ниципальной службе в городе Уфе предусматривает формирование кадрового резерва функционирования «для замещения следующих муниципальных должностей муниципальной службы: заведующего сектором (в случае отдельного подразделения), начальника отдела (председателя комитета), заместителя и начальника управления, заместителя главы Администрации, управляющего делами Администрации, главы Администрации района» и кадрового резерва развития «для замещения старших и младших должностей муниципальной службы категории «специалисты» по отраслям и видам экономической деятельности» [7]. Муниципальный кадровый резерв города Нижний Новгород включает: «кадровый резерв для замещения главных и высших должностей муниципальной службы; кадровый резерв отраслевых (функциональных) органов администрации города; кадровые резервы администраций районов города; кадровый резерв для замещения должностей руководителей муниципальных организаций города. Кадровый резерв для замещения главных и высших должностей муниципальной службы и кадровый резерв для замещения должностей руководителей муниципальных организаций города составляют резерв управленческих кадров администрации» [8]. В правовых актах других муниципальных образований не содержится градация по перечню должностей. Кадровый резерв формируется в них под конкретную потребность в замещении той или иной должности (например, в городах Оренбург [9], Салехард [10]).

Уровни органов местного самоуправления, издающие муниципальные правовые акты о формировании кадрового резерва, также различны. Либо представительный орган принимает решение о формировании кадрового резерва муниципальных служащих в органах местного самоуправления, либо каждый из данных органов самостоятельно регулирует вопрос формирования резерва в своем органе муниципальной власти, что, на наш взгляд, не совсем правильно, лишает решение данного вопроса системности и прогнозируемости в конкретном муниципальном образовании в целом.

Существующие муниципальные положения по данному вопросу, как правило, содержат порядок формирования кадрового резерва, организацию работы с ним, порядок замещения вакантной должности из кадрового резерва. Однако этап организации работы с кадровым резервом либо ограничивается требованиями к обобщению и актуализации сведений о его сформированности, случаями исключения из резерва (Салехард, Нижний Новгород), либо содержит норму об основных формах работы по профессиональному развитию муниципального служащего (гражданина), состоящего в кадровом резерве (Тосненский район Ленинградской области, Красноармейский муниципальный район Саратовской области).

Лишь отдельные муниципальные правовые акты, например, города Тюмени, не только устанавливают формы работы с лицами, состоящими в кадровом резерве, отдельно для граждан, не состоящих в трудовых отношениях, и граждан, состоящих в трудовых отношениях с Администрацией или муниципальным образованием, но и определяет, что «уполномоченным органом совместно с отраслевыми (функциональными) и территориальными органами Администрации города Тюмени, органами местного самоуправления или муниципальным органом города Тюмени в индивидуальном плане профессионального развития отражаются результаты контрольных мероприятий и собеседования кандидата, наличия (отсутствия) необходимости профессионального развития лиц, состоящих в резерве, а также требования к ведению индивидуального плана резервиста с отчетом о его исполнении» [11]. То есть далеко не все муниципальные положения о формировании кадрового резерва содержат формы работы с резервистами, контрольные замеры об эффективности и результативности этой работы.

Эффективным процесс формирования кадрового резерва становится только при его системности. Системный подход должен быть нормативно закреплён, для чего необходимо разработать соответствующие методические инструменты. Заслуживает внимания позиция М.М. Шабановой о том, что «выпадение хоть одного элемента ведет к разрушению системы и, как следствие, недостижению результата. В систему должны входить: определение потребности; отбор и оценка резервистов; подготовка резервистов; оценка знаний и навыков, создание условий для приобретения опыта и адаптации по резервируемой должности; назначение резервистов». При этом подготовка резервистов для приобретения необходимого опыта и знаний является самым важным и сложным этапом, без прохождения которого наличие резерва теряет свою первоначальную значимость [12].

Действительно, этот процесс затратный и трудоемкий. Практика планирования индивидуального профессионального развития и реализация программ развития резервистов, по мнению В.И. Шарина, А.М. Полецук, является «слабым звеном», так как носит формальный характер [13]. Мы бы сравнили данную проблему с брешью, через которую «утекают» кадры, причем лучшие кадры, прошедшие профессиональный отбор, так как формальное нахождение в кадровом резерве без ясных и прозрачных перспектив кадрового роста или замещения желаемой должности теряет для резервиста привлекательность, а для работодателя – актуальность.

На практике зачастую складывается ситуация, когда назначение на вакантную должность из кадрового резерва происходит по решению представителя нанимателя (работодателя), а резерв на вакантную

должность формировался еще при предыдущем руководителе, поэтому новый работодатель предпочитает принять на должность «своего» человека. Фактор «усмотрения» возможно исключить только при императивно установленной обязанности назначения на соответствующую вакантную должность кандидата из резерва при абсолютном доверии к уровню профессионализма резервистов. Иначе существование такого кадрового резерва не просто формально, но и крайне деструктивно.

Есть мнение, что процент назначения на должности из кадрового резерва должен быть не ниже 80 % [12]. Однако он, например, за 2012 г. в субъектах РФ по федеральным округам составил в среднем 30 % [14]. Примерно на этом уровне находится и процент назначений из кадрового резерва муниципальных служащих. Так как за 10 лет кадровая проблема в органах власти различных уровней не только не утратила своей актуальности, а усугубилась по разным причинам, эффективность использования кадрового резерва сегодня не выше указанного.

Несмотря на то что исследователи сходятся во мнении относительно системности процесса формирования кадрового резерва, однако вызывает опасения сегодняшнее восприятие продвижения по службе как систему «кадровых лифтов» [4]. Лифт – это инструмент для скоростного передвижения на желаемый уровень. В случае с необходимостью планомерного поступательного должностного роста все-таки уместнее использовать формулу «кадровая лестница»: только пройдя все необходимые стадии от исходных данных, получив необходимый опыт и знания, можно достичь желаемой ступени с четким пониманием и «проживанием» предыдущих этапов. Так приобретается опыт, без которого квалификация остается всего лишь не подтвержденными гарантией знаниями.

На наш взгляд, рекомендованные Правительству РФ вопросы «обязательности формирования кадрового резерва муниципальной службы, единых методологических подходов к оценке кандидатов для зачисления в кадровый резерв муниципальной службы, к созданию в субъектах РФ единой базы» [4] резервистов уже давно назрели для решения. Надо отметить, что такой единый резерв управленческих кадров органов местного самоуправления, муниципальных образований существует, например, в Республике Татарстан, целью которого указано последующее обучение и замещение должностей в установленном порядке [15].

К их числу следует добавить: 1) рекомендованный норматив назначения на должность из кадрового резерва; 2) нормативное установление этапов работы с кадровым резервом, включая формы такой работы; 3) приоритет назначения на вакантную должность лица, состоящего в кадровом резерве на замещение соответствующей должности.

Масштаб осмысления проблемы кадрового дефицита ставит вопрос и о формировании единого кадрового резерва публичной службы, объединяющего кандидатов на должности государственной гражданской и муниципальной службы, что вытекает из конституционных норм о единой системе публичной власти.

Литература:

1. Фурман Е.Н. Управление кадровым потенциалом органов местного самоуправления: автореф. дис. ... канд. эконом. Наук. – Курск: 2020. – 24 с.
2. Мигущенко О.Н. Кадровая политика: системный подход // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2015. – № 4. – С. 18–23.
3. Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.
4. Решение Совета по местному самоуправлению СФ ФС РФ. Актуальные вопросы развития кадрового потенциала органов местного самоуправления. 17.01.2022. – URL: <http://council.gov.ru/media/files/mOm9tD7GmyuW76XUKmPFULCAQzGuKuju.pdf> (дата обращения: 03.09.2023).
5. Заседание Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления 20 апреля 2023 года // Сайт Президента России. – URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/70959> (дата обращения: 03.09.2023).
6. Гарифуллина А.Р., Юн Л.В. Дефицит квалифицированных кадров в органах местного самоуправления: общетеоретические аспекты // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2020. – № 3. – С. 3–5.
7. Постановление администрации городского округа г. Уфа Республики Башкортостан от 27.03.2017 г. № 338 «Об утверждении Положения о порядке формирования кадрового резерва на муниципальной службе в городском округе город Уфа Республики Башкортостан». – URL: <https://docs.cntd.ru/document/450340645> (дата обращения: 04.09.2023).
8. Распоряжение администрации города Нижнего Новгорода от 22.04.2014 № 140-р «О формировании муниципального кадрового резерва и работы с ним». – URL: <http://нижнийновгород.рф/upload/getODA/document10147.html> (дата обращения: 04.09.2023).
9. Постановление администрации города Оренбурга от 10.10.2019 г. № 2901-п «Об утверждении Положения о кадровом резерве Администрации города Оренбурга». – URL: <https://docs.cntd.ru/document/561580605> (дата обращения: 04.09.2023).
10. Решение Городской Думы муниципального образования город Салехард от 13.12.2019 г. № 62 «Об утверждении Положения о кадровом резерве муниципальной службы муниципального образования город Салехард». – URL: <https://salekhard.org/upload/iblock/561/561e0b79c31a1c9d2fe17f24d292a0e3.doc> (дата обращения: 04.09.2023).
11. Постановление администрации города Тюмени от 30.08.2019 г. № 13 «Об утверждении Порядка ведения кадрового резерва муниципальной службы города Тюмени и Порядка ведения резерва управленческих кадров города Тюмени». – URL: <https://docs.cntd.ru/document/561515621> (дата обращения: 04.09.2023).
12. Шабанова М.М. Приоритетные направления формирования кадрового резерва муниципальной службы // Вестник экспертного совета. – 2018. – № 1-2 (12-13). – С. 121–125.
13. Шарин В.И., А.М. Полещук Муниципальный кадровый резерв: проблемы функционирования // Human Progress. – 2022. – Т. 8. – Вып. 3. – С. 17. – URL: http://progress-human.com/images/2022/Tom8_3/Sharin.pdf.
14. Биджиев А.С., Шамарова Г.М. Особенности формирования и использования кадрового резерва государственной и муниципальной службы // Государственная власть и местное самоуправление. – 2013. – № 3. – С. 23–29.
15. Резерв управленческих кадров органов местного самоуправления, муниципальных образований Республики Татарстан. – URL: <https://gossluzhba.tatarstan.ru/gossluzhba/rezervmestsamouprav.htm> (дата обращения: 03.09.2023).

The Role of the Personnel Reserve in the Management of the Municipality

Adonina S. Yu., Mikheeva T.N.
Mari State University

Systematic work with the formation of a personnel reserve for local governments, unfortunately, is not carried out in all municipalities. This negatively affects the competence and professionalism of persons working in the government. The authors analyze the legal framework and law enforcement practice on the issue raised. The result of the study was conclusions about the need to amend the legislation on municipal service on the mandatory formation of a municipal personnel reserve, forms of work with it, the priority of filling vacant positions in the municipality of persons included in the personnel reserve.

Key words: municipal service, public service, local government, personnel reserve