



КонсультантПлюс

Статья: Кадровый
резерв муниципальной
службы
(Киреева Е.Ю.)
("Журнал российского
права", 2009, N 2)

Документ предоставлен КонсультантПлюс

www.consultant.ru

Дата сохранения: 01.02.2023

КАДРОВЫЙ РЕЗЕРВ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

Е.Ю. КИРЕЕВА

Киреева Елена Юрьевна - доцент кафедры государственного управления, правового обеспечения государственной и муниципальной службы Российской академии государственной службы при Президенте РФ, кандидат юридических наук.

В настоящее время большое внимание уделяется процессу профессионализации, усилению управленческого характера содержания труда; приобретению профессиональных знаний, умений, навыков, способствующих повышению претензий на улучшение правового и социального статуса муниципальных служащих <1>. В.С. Мокрый отмечает, что "эффективность органов местного самоуправления по оказанию публичных услуг населению во многом зависит от того, насколько грамотно и профессионально будет действовать управленческий аппарат" <2>. В [Послании](#) Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации 2003 г. отмечалось, что, "несмотря на огромное количество чиновников, в стране тяжелейший кадровый голод. Голод на всех уровнях и во всех структурах власти, голод на современных управленцев, эффективных людей" <3>. Хотя с момента постановки задач по кадровому обеспечению органов государственной власти и местного самоуправления прошло уже пять лет, специалисты по-прежнему констатируют, что с кадрами в стране дела обстоят пока неблагоприятно <4>.

<1> Бородин В.В. Муниципальная служба как

институт муниципального права // Конституционное и муниципальное право. 2003. N 5. С. 16.

<2> Мокрый В.С. Развитие федерального законодательства о муниципальной службе // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. N 2. С. 40.

<3> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 2003 г. // РГ. 2003. 16 мая.

<4> Пылин В.В. Некоторые аспекты реформирования муниципальной службы // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. N 7. С. 32.

В целях координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления муниципальных образований по вопросам, связанным с отбором, подготовкой, переподготовкой и выдвижением участников Программы формирования резерва управленческих кадров, Указом Президента РФ от 25 августа 2008 г. N 1252 <5> была создана Комиссия при Президенте РФ по формированию и подготовке резерва управленческих кадров. В настоящее время, когда проводятся мероприятия по формированию резерва управленческих кадров на всех уровнях публичной власти, проблемы правового регулирования и правоприменительной деятельности, связанные с формированием кадрового резерва муниципальной службы, заслуживают особого внимания.

<5> СЗ РФ. 2008. N 35. Ст. 4010.

В Федеральном законе от 2 марта 2007 г. N 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" <6> (ст. 28) раскрывается содержание кадровой работы в муниципальном образовании. В этом Законе также обозначены приоритетные направления формирования кадрового состава муниципальной службы: 1) назначение на должности муниципальной службы высококвалифицированных специалистов с учетом их профессиональных качеств и компетентности; 2) содействие продвижению по службе муниципальных служащих; 3) повышение квалификации муниципальных служащих; 4) создание кадрового резерва и его эффективное использование; 5) оценка результатов работы муниципальных служащих посредством проведения аттестации; 6) применение современных технологий подбора кадров при поступлении граждан на муниципальную службу и работы с кадрами при ее прохождении (ст. 32). Кроме того, урегулирован вопрос о формировании кадрового резерва на муниципальной службе (ст. 33). В частности, установлено, что в муниципальных образованиях в соответствии с муниципальными правовыми актами может создаваться кадровый резерв для замещения вакантных должностей муниципальной службы.

<6> СЗ РФ. 2007. N 10. Ст. 1152.

В законодательные акты субъектов РФ также включены нормы, регламентирующие кадровую работу в муниципальном образовании. К примеру, ст. 14 Закона Республики Хакасия от 6 июля 2007 г. N 39-ЗРХ "О муниципальной службе в Республике Хакасия" <7> устанавливает направления кадровой работы в муниципальном образовании. Примерно такой же

перечень мероприятий по кадровой работе содержится в ст. 13 Областного закона от 9 октября 2007 г. N 786-ЗС "О муниципальной службе в Ростовской области" <8>, в ст. 28 Закона Приморского края от 4 июня 2007 г. N 82-КЗ "О муниципальной службе в Приморском крае" <9>.

<7> Вестник Хакасии. 2007. 17 июля.

<8> Наше время. 2007. N 350 - 356.

<9> Ведомости Законодательного Собрания Приморского края. 2007. 5 июня.

Если до принятия Федерального [закона](#) "О муниципальной службе в Российской Федерации" вопросы кадрового резерва закреплялись в законодательных актах субъектов Федерации, то в настоящее время муниципальные образования самостоятельны в правовом регулировании этих вопросов, хотя отдельные субъекты РФ по-прежнему сохраняют в своих законах о муниципальной службе нормы о кадровом резерве. Интересен пример города Москвы, где формирование кадрового резерва на замещение муниципальных должностей муниципальной службы отнесено к числу полномочий органов местного самоуправления в вопросах организации муниципальной службы <10>. Тем не менее ст. 17.1 Закона города Москвы "О муниципальной службе в городе Москве" (в ред. от 30 ноября 2005 г.) <11> устанавливает, что резерв кадров муниципальных служащих формируется ежегодно для замещения главных, ведущих и старших муниципальных должностей в органах местного самоуправления и является основным источником кадров для замещения

указанных должностей.

<10> См.: пункт 4 ст. 5 Закона города Москвы от 24 марта 2004 г. N 15 "О муниципальной службе в городе Москве" // Ведомости Московской городской Думы. 2004. N 5. Ст. 59.

<11> Введена Законом города Москвы от 30 ноября 2005 г. N 69 // Ведомости Московской городской Думы. 2006. N 1. Ст. 320.

В резерв кадров включается муниципальный служащий, отвечающий квалификационным требованиям, предъявляемым при замещении соответствующей муниципальной должности. В резерв кадров может быть включено лицо, не являющееся муниципальным служащим, отвечающее квалификационным требованиям, предъявляемым при замещении соответствующей муниципальной должности (ч. 2).

В муниципальных правовых актах о кадровом резерве может закрепляться понятие "кадровый резерв". Так, в решении Глазовской городской Думы от 28 марта 2006 г. N 101 "Об утверждении Положения о кадровом резерве на замещаемые путем заключения трудового договора муниципальные должности муниципальной службы органов местного самоуправления муниципального образования "Город Глазов" <12> установлено, что кадровый резерв представляет собой специально отобранную группу лиц, сочетающих в себе высокую компетентность, инициативность и творческий подход к исполнению служебных обязанностей, чуткость к сотрудникам, являющихся примером в работе, владеющих методами

управления персоналом, способных при дополнительной подготовке достичь соответствия квалификационным требованиям, предъявляемым к муниципальным должностям, на которые они готовятся в качестве кадрового резерва. В части 2 ст. 1 решения Пензенской городской Думы от 20 декабря 2007 г. N 865-42/4 "Об утверждении Положения "О порядке формирования и работы с кадровым резервом на замещение вакантных должностей муниципальной службы в городе Пензе" <13> определено, что кадровый резерв - это специально сформированная на основе управленческих критериев группа высококвалифицированных и перспективных специалистов, обладающих необходимыми профессионально-деловыми качествами, положительно зарекомендовавших себя на занимаемых должностях, прошедших необходимую профессиональную подготовку.

<12> Мой город. 2006. 4 апр.

<13> Пензенские губернские ведомости. 2008. N 3. Ст. 47.

В Постановлении главы города Сургута от 12 сентября 2006 г. N 42 "Об утверждении Положения о кадровом резерве на муниципальной службе в муниципальном образовании "Городской округ город Сургут" определены основные принципы формирования кадрового резерва и работы с ним (п. 1.3): добровольность участия в конкурсе для включения в кадровый резерв для замещения вакантной должности муниципальной службы; объективность оценки профессиональных качеств муниципальных служащих (граждан), результатов их служебной деятельности;

создание условий для профессионального роста муниципальных служащих на муниципальной службе; соблюдение равенства прав муниципальных служащих и иных граждан при включении в кадровый резерв и их профессиональной реализации; гласность в формировании и работе с кадровым резервом. Положение "О порядке формирования и работы с кадровым резервом на замещение вакантных должностей муниципальной службы в городе Пензе" закрепляет несколько иные основные принципы формирования кадрового резерва (ч. 2 ст. 2): равный доступ граждан к муниципальной службе; добровольность при включении в кадровый резерв; объективность в подборе и зачислении работников в кадровый резерв в соответствии с их заслугами и достоинствами; актуальность кадрового резерва, его способность реально удовлетворить потребность в замещении вакантных муниципальных должностей в соответствии с современными задачами муниципальной службы; соответствие квалификации кандидата квалификационным требованиям, предъявляемым к должности муниципальной службы.

В большинстве муниципальных образований кадровый резерв формируется кадровой службой ежегодно по состоянию на 1 января по каждому органу местного самоуправления муниципального образования. Кадровая служба муниципального органа ведет банк данных кадрового резерва; формирует и координирует подготовку, переподготовку и повышение квалификации кадрового резерва; запрашивает у руководителей структурных подразделений органов местного самоуправления муниципального образования информацию о состоянии работы с кадровым резервом.

Формирование списка возможных кандидатов в

кадровый резерв осуществляется кадровой службой посредством: рекомендаций уполномоченных экспертов, аттестационных и конкурсных комиссий, руководителей органов местного самоуправления; подбора кандидатов руководителей и специалистов организаций независимо от отраслевой принадлежности и организационно-правовых форм; опроса среди выпускников высших учебных заведений; объявления конкурсного отбора и последующего самовыдвижения в кандидаты в резерв кадров муниципальных служащих; изучения предложений службы занятости населения. Список кадрового резерва составляется с разбивкой по группам муниципальных должностей (главные, ведущие, старшие, младшие).

Как правило, кадровый резерв формируется на каждую муниципальную должность муниципальной службы в количестве не менее двух кандидатур. При формировании кадрового резерва учитываются результаты служебной деятельности кандидатов, организаторские способности, умение работать с людьми, уровень профессиональной подготовки и образования, стаж государственной и муниципальной службы и стаж работы по специальности. Представляется, что можно выделить следующие этапы формирования кадрового резерва:

подбор и отбор кандидатов в состав кадрового резерва;

оценка отобранных кандидатур;

согласование состава кадрового резерва с должностными лицами, в номенклатуру которых они входят;

определение методов, форм и сроков его

подготовки.

Подробно осуществляемые мероприятия на указанных этапах закрепляются в муниципальных правовых актах.

Необходимо отметить, что в отдельных муниципальных образованиях разрабатываются целевые программы кадрового обеспечения органов местного самоуправления квалифицированными специалистами. Так, мэрия города Магадана разработала программу "Кадровое обеспечение муниципальной службы муниципального образования "Город Магадан" на 2007 - 2009 годы". Ее цель - повышение престижа муниципальной службы и авторитета служащих, формирование системы непрерывного профессионального образования кадров, создание при мэрии Совета по вопросам муниципальной службы и кадровой политики. Такая программа позволяет усовершенствовать комплекс мероприятий по профессиональному развитию кадров муниципальной службы; способствует более активному взаимодействию с высшими учебными заведениями Магадана, привлечению молодых специалистов, имеющих соответствующую квалификацию; позволяет разрабатывать механизм обучения и стажировки кандидатов, включенных в состав кадрового резерва.

Позитивное обновление аппарата муниципальной службы, повышение профессиональной квалификации персонала, увеличение числа молодых специалистов - все это должно способствовать успешному решению задач, поставленных перед органами местного самоуправления муниципального образования "Город Магадан" законодательством Российской Федерации <14>.

<14>

http://www.kolyma.ru/News/meria/november_2006.shtml

В решении Магаданской городской Думы от 29 февраля 2008 г. N 17-Д "О городской целевой программе "Развитие муниципальной службы в муниципальном образовании "Город Магадан" на 2008 - 2011 годы" <15> сформулирована основная цель программы: формирование кадрового состава муниципальных служащих, адекватного требованиям реформ, способного максимально адаптироваться в новых условиях, более эффективно решать задачи и выполнять функции, возложенные на органы местного самоуправления города Магадана.

<15> Вечерний Магадан. 2008. N 12(976).

Помимо целевых программ, органами государственной власти и местного самоуправления субъектов Федерации издаются правовые акты по кадровому обеспечению муниципальной службы. Например, Постановлением главы администрации Новосибирской области от 4 июля 2001 г. N 605 "Об обеспечении кадрами государственной и муниципальной службы" <16> в целях профессионализации государственной и муниципальной службы Новосибирской области решения проблемы обеспечения органов государственной власти и местного самоуправления высококвалифицированными кадрами и усиления взаимодействия с Сибирской академией государственной службы (СибАГС) в области подготовки молодых специалистов, их трудоустройства

и подготовки резерва кадров был предусмотрен комплекс мер по формированию кадрового резерва.

<16> СПС "КонсультантПлюс:
Региональное Законодательство".

В решении Шахтинской городской Думы от 21 декабря 2006 г. N 282 "О практике работы администрации города по формированию и развитию кадровых ресурсов муниципальной службы города Шахты" <17> была дана оценка кадровой ситуации, сложившейся в органах местного самоуправления города Шахты, и определен комплекс мер по ее совершенствованию. Основной процент муниципальных служащих имеют опыт работы в муниципальной службе от одного года до пяти лет - 33%, в то же время имеющих опыт работы от 10 до 20 лет и от 5 до 10 лет примерно равное количество - 25 и 24% соответственно. В муниципальных структурах вместе с тем работают и специалисты, чей стаж муниципальной службы составил от одного до 12 месяцев - 13%. Специалисты с опытом работы в органах администрации менее пяти лет составляют 46% всех муниципальных служащих города Шахты. Причем 42% от этого числа - молодые специалисты до 30 лет. Приведенные данные говорят о том, что усилилась тенденция к омоложению кадрового состава муниципальной службы, что, в свою очередь, влечет необходимость обучения молодых специалистов, имеющих различное базовое образование, именно муниципальному управлению через организацию семинаров, курсов повышения квалификации, передачу опыта. Хотя для реализации задач, поставленных перед отделом муниципальной службы администрации города, специалистами проводится ряд комплексных и самостоятельных

кадровых мероприятий, тем не менее нерешенными остаются такие проблемы, как: недостаточная стабильность кадров; низкий процент муниципальных служащих, прошедших повышение квалификации; недостаточное использование современных технологий управления персоналом; отсутствие комплексной системы оценки деятельности муниципальной службы; отсутствие системы морального поощрения муниципальных служащих; недостаточное взаимодействие с органами администрации по вопросам управления муниципальной службой.

<17> СПС "КонсультантПлюс:
Региональное Законодательство".

Решению данных проблем должна способствовать Программа развития муниципальной службы города Шахты "Муниципальные кадры", которая определяет кадровую политику органов местного самоуправления на период 2007 - 2009 гг. <18>.

<18> Перечень мероприятий, предусмотренных в Программе, закреплён в приложении N 1.

Одним из недостатков указанных выше программных актов является отсутствие в них финансово-экономической составляющей. Этого удалось избежать в решении Тяжинского районного Совета народных депутатов Кемеровской области от 29 сентября 2006 г. N 54 "Об утверждении Программы развития муниципальной службы Тяжинского района на 2007 год" <19>, где нормативно закреплены источники и размеры финансирования программы.

<19> Тяжинский вестник. 2006. N 3.

Источник финансирования	Средства (в тыс. руб.)
Местный бюджет (распорядитель бюджетных средств - администрация Тяжинского района)	100,0
Итого	100,0

В решении предусмотрено, что размер бюджетных ассигнований может быть скорректирован с учетом местного бюджета. В пункте 6 указанного решения дано экономическое обоснование программы. Расчет финансовых средств произведен по сложившимся ценам организации обучения с учетом количества обучаемых, квалификационного уровня научно-преподавательского состава, аренды помещений и раздаточного материала.

Заклячая анализ ситуации с формированием кадрового резерва на муниципальной службе, необходимо отметить, что в настоящее время в целом сформирована необходимая правовая база для обеспечения этой деятельности. Однако органы местного самоуправления по-прежнему испытывают дефицит квалифицированных кадров, кроме того, существуют проблемы финансового характера, которые препятствуют подготовке и формированию кадрового резерва муниципальной службы.

В этой связи отдельные исследователи высказывают предложения о необходимости разработки Федеральной целевой программы "Кадровое обеспечение муниципальной службы" <20>, однако действующее бюджетное законодательство исключает

возможность финансирования подобной программы из федерального бюджета. В этой связи полагаем, что основная роль в финансировании мероприятий по подготовке кадрового резерва муниципальной службы с учетом того, что большинство муниципальных образований в стране являются дотационными, должна принадлежать органам государственной власти субъектов Федерации. Представляется, что именно они должны обеспечить реализацию принципа взаимосвязи государственной и муниципальной службы в части обеспечения единства требований к подготовке, переподготовке и повышению квалификации муниципальных служащих и государственных гражданских служащих, предусмотренных п. 3 ст. 5 Федерального закона "О муниципальной службе в Российской Федерации".

<20> Абдулазизова П.Г. Местная администрация муниципального образования: организационно-правовые аспекты: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 9.