

Мир науки. Социология, филология, культурология <https://sfk-mn.ru>

World of Science. Series: Sociology, Philology, Cultural Studies

Выпуск 4 – 2017 <https://sfk-mn.ru/issue-4-2017.html>

URL статьи: <https://sfk-mn.ru/PDF/15SFK417.pdf>

Ссылка для цитирования этой статьи:

Гелогоаев И.А., Беляев А.М. Проблемы отбора персонала на муниципальную службу и направления его совершенствования // Мир науки. Социология, филология, культурология, 2017 №4, <https://sfk-mn.ru/PDF/qweqweSFK417.pdf> (доступ свободный). Загл. с экрана. Яз. рус., англ.

Гелогоаев Иса Аптиевич

ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», Россия, Москва

Беляев Александр Матвеевич

ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», Россия, Москва

Профессор кафедры «Государственное и муниципальное управление»

Доктор социологических наук

Научный руководитель

Проблемы отбора персонала на муниципальную службу и направления его совершенствования

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы реализации процедуры отбор персонала на муниципальную службу в современной России. Анализируются пробелы в законодательстве в этой сфере, формулируются последствия формализации этой процедуры. На основании этого предлагаются направления совершенствования отбора на основе конкурса, проводимого в независимом режиме и с учетом компетентностного подхода.

Ключевые слова: муниципальная служба; муниципальный служащий; отбор; конкурс; нормативно-правовое регулирование; кадровые процессы; компетентностный подход

Вступление

На уровне местного самоуправления складывается одна из самых противоречивых ситуаций относительно его кадрового обеспечения. При этом муниципальное управление рассматривается в качестве одного из ведущих в обеспечении требуемого уровня благополучия населения, эффективности властной вертикали и повышения эффективности социально-экономического развития страны. Однако, уже сейчас понятно, что оно не справляется с поставленной перед ним задачей, причем до такой степени, что даже поднимается вопрос о перспективах его дальнейшего существования, что на практике воплощается в фактическом превращении деятельности должностей и органов местного самоуправления в нижний уровень государственного управления, т. е. закрепляется централизация и вертикализация власти, что идет вразрез с Конституцией РФ.

В качестве одного из ведущих факторов сложившейся ситуации рассматриваются проблемы формирования кадрового состава муниципальных исполнительных органов, которые отражают явный кадровый голод (причем не столько количественный, сколько качественный) [6, 9]. В результате неэффективного отбора муниципальных служащих местное самоуправление оказывается неспособным исполнять возложенные на него функции, отвечать за предпринятые действия/бездействия, что не просто дискредитирует власть в целом, но и

снижает качество жизни населения, а также провоцирует злоупотребления муниципальными служащими своими полномочиями. Таким образом, отбор персонала на муниципальную службу является актуальной проблемой для исследования.

Обсуждение

Основными проблемами процесс отбора персонала на муниципальную службу являются его поверхностный и чрезмерно упрощенный подход и приоритет неформальных связей. Отбор персонала – это один из кадровых процессов, входящий в группу таковых, связанных с формированием кадрового состава. Под отбором понимается процедура выбора из заявившихся на вакантную должность претендентов наиболее соответствующего ей потенциального работника, которому будет сделано предложение о найме.

Специфика реализации процесса отбора на муниципальную службу определяется через правовой статус муниципального служащего. Российское законодательство определяет муниципального служащего как должностное лицо, исполняющие обязанности по определенной должности муниципальной службы в соответствии с той группой, к которой должность относится (высшие, главные, ведущие, старшие, младшие). Он занимает должность муниципальной службы, находится в непосредственной зависимости от социально-экономической среды муниципального образования, в органе которого осуществляют свою служебную деятельность. В рамках своего функционала каждый муниципальный служащий решает две принципиальные группы задач: 1) выступает проводником на местном уровне государственной политики, исполняет конкретные, определяется в рамках государственно-политических решений задачи, и 2) решает непосредственные вопросы местного значения.

Именно от профессионализма муниципального служащего непосредственно зависит качество местного самоуправления, выполнения законодательства, уровень благосостояния граждан, социально-экономического развитие, отношение населения к государству в целом. Совершенствование процедуры отбора на муниципальную службу таким образом следует рассматривать в качестве одного из наиболее эффективных способов решения проблемы «кадрового голода» [6, с. 76].

На современном этапе кадровый процесс отбора на муниципальную службу в рамках законодательства фактически никак не регламентируются. Единственными условиями является совокупность показателей соответствия занятию должности муниципальной службы формального характера: уровень и направление образования, стаж и опыт работы, уровень знания нормативно-правовых документов – все это ранжируется в зависимости от уровня должности муниципальной службы. Но на этом какие-либо обязательные составляющие, которые можно было бы рассматривать в качестве основы для отбора, заканчиваются. И здесь кроется одна из наиболее сложных проблем, поскольку состояние российского высшего образования таково, что наличие диплома о высшем профильном занимаемой должности образовании не является гарантией подготовленности человека к осуществлению функций местного самоуправления, а проверка знания законодательства носит формальный характер.

Способом решения данной проблемы может являться применение конкурсных механизмов отбора на муниципальную службу. Однако, в соответствии с Федеральным законом от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» [1] (далее – Закон о муниципальной службе) конкурс не является обязательным механизмом отбора претендентов для замещения должности муниципальной службы, поскольку ст. 17 прямо указывает, что конкурс может только предшествовать (а может и не предшествовать) заключению трудового договора, чем широко пользуются в органах местного самоуправления, решая данные вопросы очень субъективно и неформально. При этом большинство

исследователей отмечают, что применительно к публичной службе такая ситуация при реализации процедур отбор не допустима [8, с. 81] и приводит к снижению профессионализма муниципальной службы.

Сущность конкурсного отбора заключается в замещении должностей муниципальной службы в порядке делового соперничества, соревнования на равных условиях для всех участников. Причем решение о выборе того или иного кандидата в итоге будет приниматься на основе, во-первых, комплекса методов и процедур отбора, а во-вторых, коллегиальным способом (совместного решения конкурсной комиссии) [10, с. 74]. При этом конкурс может рассматриваться со следующих сторон: 1) как элемент кадрового менеджмента, используемый для организации и проведения оценки кандидатов на замещение вакантных должностей посредством специально сформированного инструментария [5, с. 32]; 2) как порядок замещения вакантных должностей, основу которого составляет соревнование с целью отбора лучшей кандидатуры [4, с. 214]; 3) как способ возникновения трудовых отношений между организацией (в данном случае, органом местного самоуправления) и работником [3, с. 36].

В Федеральном законе о муниципальной службе (ст. 28) конкурс рассматривается как элемент кадровой работы, целью которого выступает исключительно замещение вакантных должностей муниципальной службы. Причем в ч.1 ст. 17 конкурсная оценка рассматривается исключительно ради оценки, без указания какого-либо требования к уровню и параметрам качества будущего муниципального служащего. Получается, что главное – это соответствовать некому перечню формальных характеристик и быть допущенным к участию в конкурсе. Далее конкурсная комиссия субъективно будет определять судьбу того или иного кандидата. Причем конкурсная комиссия формируется их работников того органа муниципальной власти, куда осуществляется отбор, что не препятствует возможности использовать неформальные контексте в поддержке «нужного» или «выгодного» кандидата.

Следствием этого становится ситуация, когда муниципальный служащий в целом умен, образован, трудолюбив, но совершенно не ориентирован на результат, ради которого создается должность, далек от нарда, сосредоточен на собственных интересах, т. е. работает на себя, а такое качество как лояльность вышестоящему руководству оказывается значительно более ценным, чем профессионализм [2; 6, с. 71].

Еще более неоднозначно обстоят дела с процедурной частью проведения конкурса. Регулирование этого вопроса находится в полномочиях регионального законодательства, что предполагает возможность разработки таких требований и параметров к претендентам на должности муниципальной службы, которые максимально соответствуют целям и задачам развития конкретной территории. Однако, этой возможностью региональные органы власти фактически не пользуются, предпочитая дублировать процедуру, представленную в Указе Президента РФ от 1 февраля 2005 года № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации».

Попыткой разрешить имеющееся противоречие между запросом на более качественную регламентацию процесса отбора на муниципальную службу и реально сложившейся ситуации в этой сфере стали разработка и принятие Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации «Методических рекомендаций по установлению квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы и организации оценки на соответствие указанным требованиям» [7] (сейчас уже представлена версия 2.0, выпущенная в 2016 году). Здесь описываются правовые и методологические основы квалификации, необходимой для муниципальной службы, сама система квалификационных требований, процедуры разработки квалификационных требований и оценки соответствия им претендентом на замещение вакантных должностей муниципальной службы. Следует отметить, что в основу требований положен компетентностный подход, предполагающий, что в зависимости от уровня

должности претендент должен обладать определенными знаниями, умениями и навыками, т. е. быть способным исполнять функционал должности муниципальной службы. Но и здесь речь идет о рамочных условиях и требованиях, которые в обязательном порядке нуждаются в конкретизации в каждом случае применительно к определенной должности и территории ее деятельности. Например, для замещения должностей высшей, главной и ведущей групп требуется умение «руководить подчиненными, эффективно планировать работу и контролировать ее выполнения». Логично предположить, что для каждой конкретной должности это умение будет проявляться по-разному, т. е. требует спецификации. Помимо этого, сами методические рекомендации учитывают специфику муниципальной службы и процессов отбора персонала для нее только применительно к нормативно-правовой составляющей (описывают соответствующие документы), все остальное носит универсальный характер и будет верным для процедур формирования кадрового состава как в органах местного самоуправления, так и для любой бизнес-организации или любой другой. Однако, даже с учетом этого, слишком общего содержания, методические рекомендации систематизируют сам подход, могут выступать в качестве базы для непосредственной разработки процедур отбора в регионах и муниципальных образованиях.

Выводы

Для современной России одной из основных проблем отбора персонала на муниципальную службу является отсутствие обязательного требования использования конкурсного механизма, а также совершенное невнимание к содержательным аспектам отбора. Ограничение исключительно формальными требованиями порождает возможность субъективного отбора на основе личных предпочтений к тем или иным кандидатам на вакантные должности муниципальной службы без учета их компетентности исполнять данные обязанности.

Для совершенствования процесса отбора муниципальных служащих необходимо, прежде всего, в рамках федерального законодательства ввести императивную норму об обязательности конкурса в качестве механизма поступления на муниципальную службу. Также следует определить цель проведения конкурсных действий с учетом специфики муниципальной службы как профессиональной деятельности. Эта цель должна быть связана с результативностью работы муниципального служащего, как с профессиональной, так и личностной точки зрения. Необходимо установить минимальные требования к уровню претендента на должность муниципального служащего, причем не только формального характера (образование, стаж работы и т. д.), но и содержательного (способность решать профессиональные задачи, обладание аналитическими и иными навыками, моральные и волевые качества и т. д.). Благодаря этому, в процессе конкурсного выбора будет отбираться лучший из наиболее способных и подготовленных в реализации муниципальной службы, готовых принимать управленческие решения и нести за них ответственность. Сама процедура отбора должна быть прописана в том числе с точки зрения используемых технологий и методов. Оптимально будет, если будет предусмотрена возможность использовать механизмы аутсорсинга при проведении конкурса при участии представителя нанимателя от органа местного самоуправления. Это позволит объективизировать процедуру отбора и убрать фактор личностных предпочтений при выборе того или иного кандидата на должность муниципальной службы. В рамках реализации процедуры должны быть разработаны требования к самим должностям муниципальной службы, к кандидатам на вакантные должности, процедурам оценки претендентов. При этом федеральное законодательство должно обязать региональные и муниципальные власти разработать эту систему и процедуры, а потом их реализовывать.

Таким образом, отбор персонала на муниципальную службу выступает в качестве одного из ведущих этапов формирования компетентного кадрового состава органов местного самоуправления. На современном отбор характеризуется целым рядом проблем, связанных с формализацией этого процесса и отсутствием стремления отбирать претендентов на основании их способности исполнять должностные обязанности муниципального служащего и функции местного самоуправления. Для решения этих проблемы на уровне законодательства должны быть закреплены требования к системе отбора, реализуемого в режиме конкурса. Непосредственную же реализацию конкурса необходимо осуществлять в независимом режиме с опорой на комплексный подход оценки как профессиональных, так и личностных качеств претендентов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 20 марта 2007 года № 25-ФЗ (ред. от 26.07.2017) [Электронный ресурс] // СПС Консультант плюс – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=220986&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.0709412690627993#0> (Дата обращения: 25.11.2017).
2. Адамская Л.В., Желенкова Е.Е., Ивлева Е.И. Внедрение комплекса мер при проведении риск-ориентированного контроля и надзора // Российская наука и образование сегодня: проблемы и перспективы. 2016. № 4 (11). С. 26-28.
3. Аверин, А.Н. Управление персоналом, кадровая и социальная политика в организации / А.Н. Аверин. – М.: МПСИ, Флинта, 2008.
4. Базаров, Т.Ю. Управление персоналом / Т.Ю. Базаров. – М.: ИЦ «Академия», 2014.
5. Гапоненко, А.Л. Стратегическое управление: учебник / А.Л. Гапоненко, А.П. Панкрухин. – М.: Омега-Л, 2012.
6. Поликанов Д.В. «Кадровый голод» на государственной и муниципальной службе // Мониторинг общественного мнения. – 2010. – № 5 (99). – С. 66-85.
7. Методические рекомендации по установлению квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы и организации оценки на соответствие указанным требованиям (Версия 2.0) (утв. Минтрудом России) [Электронный ресурс] // СПС Консультант плюс – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=188283&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.4087815496142708#0> (Дата обращения: 25.11.2017).
8. Саломатин А.А. Конкурсный отбор как возможность равного доступа граждан к муниципальной службе // Актуальные проблемы российского права. – 2017. – № 1 (74). – С. 80-83.
9. Сокол-Номоконов Э.Н., Савченко Н.Э. Проблема обеспечения муниципальной службы кадрами специальной компетенции // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2015. – № 3.
10. Щеголева Н.А. Конкурсный отбор как элемент механизма реализации права на равный доступ граждан к муниципальной службе // Государственная политика: методология, практика, направления совершенствования. Материалы международной научно-практической конференции (25 мая 2016 г.). Т. 1 / Под редакцией д.ист.н. П.А. Меркулова. – Орёл: Изд-во ОФ РАНХиГС, 2016. – С. 74-76.

Gelogaev Isa Aptievich

Financial University under the Government of the Russian Federation, Russia, Moscow

Belyaev Alexander Matveevich

Financial University under the Government of the Russian Federation, Russia, Moscow

Problems of personnel selection for the municipal service and directions for its improvement

Abstract. The article examines the problems of implementing the procedure for selecting personnel for the municipal service in modern Russia. The gaps in the legislation in this sphere are analyzed, the consequences of the formalization of this procedure are formulated. Based on this, we propose ways to improve selection based on a competition conducted in an independent mode and taking into account the competence approach.

Keywords: municipal service; municipal employee; selection; competition; regulatory and legal regulation; personnel processes; competence approach

REFERENCES

1. SPS Consultant Plus. (n.d.). *Federal Law "On Municipal Service in the Russian Federation" of March 20, 2007 No. 25-FZ (as amended on July 26, 2017)*. [online] Available at: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=220986&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.0709412690627993#0> (in Russian). [Accessed 25.11.2017].
2. Adamskaya L.V., Zhelenkova E.E., Ivleva E.I. (2016). Implementation of a set of measures in the conduct of risk-based control and supervision. *Russian science and education today: problems and prospects*, 4(11), pp. 26-28. (in Russia).
3. Averin A.N. (2008). *Upravlenie personalom, kadrovaya i social'naya politika v organizacii*. [Personnel management, personnel and social policy in the organization.] Moscow: IPSI, Flint.
4. Bazarov T.Yu. (2014). *Upravlenie personalom*. [Personnel Management.] Moscow: IC "Academy".
5. Gaponenko A.L., Pankruxin A.P. (2012). *Strategicheskoe upravlenie: uchebник*. [Strategic management: a textbook.] Moscow: Omega-L.
6. Polikanov D.V. (2010). "Staff hunger" in the state and municipal service. *Monitoring of public opinion*, 5(99), pp. 66-85. (in Russia).
7. SPS Consultant Plus. (n.d.). *Methodological recommendations on the establishment of qualification requirements for the replacement of municipal service posts and organization of assessment for compliance with specified requirements (Version 2.0) (approved by the Ministry of Labor of Russia)*. [online] Available at: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=188283&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.4087815496142708#0> (in Russian). [Accessed 25.11.2017].
8. Salomatin A.A. (2017). Competitive selection as an opportunity for equal access of citizens to municipal service. *Actual problems of Russian law*, 1(74), pp. 80-83. (in Russia).
9. Sokol-Nomokonov Eh.N., Savchenko N.Eh. (2015). The problem of providing the municipal service with personnel of special competence. *Municipal service: legal issues*, 3. (in Russia).
10. Shhegoleva N.A. (2016). Competitive selection as an element of the mechanism for exercising the right to equal access of citizens to municipal service. Ed. by P.A. Merkulova. *State policy: methodology, practice, directions for improvement*, 1, pp. 74-76. (in Russia).