**Российская Академия государственной службы**

**при президенте Российской Федерации**

**Уральская Академия государственной службы**

**кафедра** "Теория и практика управления"

Допустить к защите

Зав. Кафедрой \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

"\_\_\_"\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ 1997 года

**ТЕМА**

"Проблемы кадровой работы и пути их разрешения в муниципальных органах на примере администрации муниципального образования "Камышловский район"

**Дипломная работа**

Шаркова Сергея Николаевича, студента УрАГС, группа А-662, специальность "Государственное муниципальное

управление"

**Руководитель**- Столяров Владимир

Ильич

г. Екатеринбруг, 1997 год

**Содержание**

Введение. 2

Глава 1. Правовые и организационные основы деятельности местных органов самоуправления. 5

1.1. Конституция Российской Федерации о местных органах самоуправления. 5

1.2. Законы "О местном самоуправлении в Свердловской области" и "О муниципальной службе в Свердловской области". 5

1.3. Суть управленческого труда, основные принципы менеджмента. 6

1.4. Субъекты служебно-трудовых отношений в системе государственного и муниципального управления. 7

1.5. Основные принципы и способы замещения должностей в муниципальных органах управления. 9

1.6. Прохождение службы в муниципальных органах управления. 11

1.7. Юридическая ответственность и меры поощрения служащего. 13

1.8. Мотивация труда управленческого персонала. 15

1.9. Психологические аспекты кадровой работы. 17

Глава 2. Опыт кадровой работы в органах местного самоуправления муниципального образования "Камышловский район". 20

2.1. Социально-экономическая характеристика муниципального образования "Камышловский район". 20

2.2. Становление органов самоуправления в районе, Устав муниципального образования "Камышловский район". 21

2.3. Общие и частные проблемы кадровой работы и пути их разрешения в органах местного самоуправления муниципального образования "Камышловский район" . 22

Заключение 35

Список использованных источников и литературы 39

Приложение № 1 41

Приложение №2 42

Приложение №3 44

Введение.

Время, в которое мы живем - эпоха перемен. Наше общество осуществляет исключительно трудную, во многом противоречивую, но исторически неизбежную и необходимую перестройку.

В социально-политической жизни это переход от тоталитаризма к демократии, в экономике - от административно-командной системы к рынку, в жизни отдельного человека - превращение его из "винтика" в самостоятельного субъекта хозяйственной деятельности. Такие изменения в обществе, в экономике, во всем нашем жизненном укладе сложны тем, что они требуют изменения нас самих.

Чтобы справиться с этим безпрецендентным в жизни поколений вызовом, нам кроме всего прочего, нужно овладеть новыми знаниями, научиться пользоваться ими на практике. Важнейшей частью этих знаний, как показывает мировой опыт - постижение науки и искусства менеджмента, т.е. всей совокупности принципов, методов, средств и форм управления.

Бурный рост числа служащих, повышение роли профессиональной управленческой деятельности в жизни общества, привлекают повышенное внимание к сфере управленческого труда, заставляют думать о совершенствовании работы с кадрами.

Кроме того, в связи с политическими и экономическими изменениями происходящими в нашей стране, меняется характер труда управленцев, меняются методы их работы, подходы к решению тех или иных проблем, да и сами проблемы.

Специфика труда служащих, управленческих кадров состоит в том, что они непосредственно материальных ценностей не создают, но обеспечивают условия для их производства.

Управленческая деятельность требует достаточно высокого профессионализма кадров.

Работнику управленческого труда нужна, прежде всего, компетентность, а она, как правило, тем выше, чем больше знаний и опыта у работника.

Во-вторых, управление требует определенных организаторских способностей. Обществу выгодно, чтобы лица, обладающие такими способностями, использовали их для решения общих идей, реализовали их.

В-третьих, важно чтобы управленческая деятельность осуществлялась непрерывно, за соответствующую плату, и на высоком профессиональном уровне.

Закономерным явлением для всех стран в последнее время стало увеличение объема управления и, как следствие, непрерывный рост числа служащих, их удельного веса в общем числе занятых общественно-полезным трудом людей, У нас с 1959 года по 1989 год он увеличился с 18,8% до 28,4%. В постсовесткий период отмечен еще более значительный рост числа служащих, занятых в сфере управленческого труда.

Это обстоятельство также подчеркивает актуальность рассматриваемой нами в дипломной работе темы.

Государственные и муниципальные служащие составляют

кадровую основу органов государственной власти и самоуправления.

В условиях становления рыночной экономики особое значение приобретают вопросы практического применения современных форм управления персоналом, позволяющих повысить социально-экономическую эффективность производства и работы управленческих структур.

Важное значение придается повышению уровня работы с кадрами, постановке этой работы на прочный научный фундамент, использованию накопленного в течении многих лет отечественного и зарубежного опыта. Проблемы в области управления персоналом и повседневная работа с кадрами, по оценке специалистов, в ближайшей перспективе будет постоянно находиться в центре внимания федерального руководства и местных органов.

В будущем с развитием научно-технического прогресса содержание и условия труда приобретут большее значение, чем материальная заинтересованность. Все более важным становится подготовка и непрерывное обучение персонала. Возрастает актуальность подготовки управленческих кадров всех уровней.

Все это важно не только для органов государственной власти, но и для местного самоуправления, особенно в период его становления, когда трудностей и проблем через край.

Без потрясений и крупных издержек выживут только те муниципальные образования, где персонал и его руководители смогут правильно и своевременно оценивать окружающий мир и тенденции общественного развития.

Отталкиваясь от теоретических посылок, которым мы посвятим первую половину дипломной работы, постараемся осмыслить роль и место управленческого труда в современном обществе, проанализируем организацию работы с кадрами служащих в муниципальном образовании "Камышловский район", обозначим и исследуем имеющиеся в этом деле проблемы, попытаемся определить пути их решения во второй половине настоящего исследования. В этом состоит главная цель дипломной работы.

Объектом нашего исследования являются служащие муниципального образования "Камышловский район".

В процессе работы будут использованы: обзор литературных источников, опрос работников администраций, анализ кадровой информации, обзор местной печати, метод сопоставлений и аналогий, системный и комплексный подходы.

# Глава 1. Правовые и организационные основы деятельности местных органов самоуправления.

## 1.1. Конституция Российской Федерации о местных органах самоуправления.

Конституция Российской Федерации в ст.ст. 130-133 главы 8 "Местное самоуправление" определяет, что местное самоуправление в РФ обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения.

Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов и других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных условий. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

Органы местного самоуправления самостоятельно управляют и муниципальной собственностью, формируют, утверждают, исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения. Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

Конституция Российской Федерации принятая всенародным голосованием была принята на референдуме 12 декабря 1993 года, заложила таким образом, основы для формирования местного самоуправления.

Была открыта возможность начать в субъектах Федерации работу по реформированию местного самоуправления. Кроме того, принят был очень важный Федеральный закон об общих принципах местного самоуправления.

## 1.2. Законы "О местном самоуправлении в Свердловской области" и "О муниципальной службе в Свердловской области".

В апреле 1995 года вступил в действие областной закон "О местном самоуправлении в Свердловской области", регулирующий правовые и организационные основы местного самоуправления. 13 марта 1996 года Свердловская областная дума приняла Закон "О муниципальной службе в Свердловской области".

Закон о муниципальной службе содержит следующие главы: "Общие положения", "Права и обязанности муниципальных служащих", "Прохождение муниципальной службы", "Экономическое и социально-правовое обеспечение муниципальных служащих", "Управление муниципальной службой".

Оба закона дали возможность на правой основе вести реформирование местного самоуправления.

В городах и районах области после выхода этих документов приступили к разработке уставов местных сообществ и к подготовке выборов в органы местного самоуправления.

Позднее в области были сформированы представительные органы местного самоуправления, избраны главы муниципальных образований, определена структура органов местного самоуправления.

Таким образом Конституция РФ и областной законы о муниципальной службе и местном самоуправлении явились главной правовой и организационной основой кадровой работы в муниципальном образовании "Камышловский район".

## 1.3. Суть управленческого труда, основные принципы менеджмента.

Сегодня английское слово менеджмент стало известно практически каждому образованному человеку, по русски оно означает "управление" - вид деятельности по руководству людьми в самых разнообразных организациях. Менеджмент - это также область человеческого познания, помогающая осуществлять функцию управления. Наконец, менеджеры это определенная категория людей, которые осуществляют работу по управлению. В нашей работе как раз и пойдет речь в основном о людях управленческого труда в сфере муниципального самоуправления - муниципальных служащих, которые составляют

кадровую основу органов местного самоуправления.

Но вернемся к менеджменту. Менеджмент, наука управлять, основан на определенных принципах. Перечислим основные из них:

Единоначалие - установлено, что люди лучше понимают и лучше реагируют на предъявляемые к ним требования, когда ими руководит один начальник.

Мотивация - чем тщательнее разработана система поощрений и наказаний и чем глубже она интегрирована в системе управления, тем эффективнее будет мотивация управленческого труда.

Лидерство - люди более склонны идти за тем, в ком они видят средство удовлетворения своих личных потребностей. Научность . - принцип, заключающийся в том, что вся система управления должна строиться на новейших данных науки менеджмента.

Ответственность - обязательное присутствие определенных положений, инструкций, законов, наконец, о материальной, моральной и другой ответственности людей за свои действия.

Правильный подбор и расстановка кадров . - подбор должен осуществляться только по деловым качествам на основе профессионального отбора.

Экономичность . - разумное использование людских и материальных ресурсов.

Существование обратной связи . - т.е. получение информации о результатах управленческой деятельности, позволяющей

сравнивать фактическое состояние дел с заданным.

Обследование деятельности муниципального образования "Камышловский район" подтверждает универсальность применения указанных принципов. Современный этап функционирования муниципальных образований все чаще побуждает заниматься стратегией, маркетингом, современной информатикой. Это является особенностью управленческого труда в нынешних условиях.

## 1.4. Субъекты служебно-трудовых отношений в системе государственного и муниципального управления.

Субъектами служебно-трудовых отношений в системе государственного и муниципального управления являются граждане (служащие) с одной стороны, органы государственного, и муниципального управления с другой.

Понятие служащий не имеет точного и общепринятого определения, но как правило под этим подразумеваются люди не физического, умственного труда. Одной из крупных профессиональных групп служащих является и административноуправленческий персонал.

Государственные и муниципальные служащие как субъект правоотношений в системе управления имеет определенный правовой статус, который состоит из следующих элементов: правосубъектность; наличие конкретных прав и обязанностей, закрепленных конкретными законами; правовые и социальные гарантии; ответственность за ненадлежащее исполнение возложенных на служащего обязанностей.

Под органом Муниципального управления понимается структурное образование в аппарате местного самоуправления со специфическими задачами, наделенного определенными властными полномочиями, обладающего соответствующей компетенцией.

Должность служащего определяет место и его роль в управленческом ансамбле, наделенном определенным статусом.

Правовыми актами распорядительного характера определяются название должности, место в служебной иерархии (кому она подчинена, кто подчинен ей), порядок замещения должностей.

Организационная структура аппарата управления представляет собой перечень юридически закрепленных ролей.

Должность представляет собой комплексное правовое образование, состоящее из норм административного, трудового, муниципального и иных отраслей права. С помощью должности обеспечивается персонализация управленческих функций и правообязанностей, четкое разделение труда в аппарате, индивидуальная ответственность.

Задачи, стоящие перед государством и системой местного самоуправления решают их служащие. Эффективность деятельности кадров, всего аппарата зависит от организации труда, умения, добросовестности, активности каждого работника. Отсюда огромное значение для отдельного региона, страны в целом имеет как государственная так и муниципальная служба: правильное определение целей и направление их труда, подбор кадров, распределение полномочий, стимулирование работы и т.д.

## 1.5. Основные принципы и способы замещения должностей в муниципальных органах управления.

Замещение должностей в аппарате органов самоуправления означает, что гражданин стал носителем служебных обязанностей и прав. Среди огромного разнообразия обязанностей служащих можно выделить ряд общих:

1. соблюдать законы и иные действующие нормативные акты;
2. выполнять обращенные к ним приказы и распоряжения;
3. беречь государственную и муниципальную собственность, расходовать рационально финансовые и материальные ресурсы;
4. проявлять заботу о людях;
5. обеспечивать каждому возможность ознакомления с документами и материалами, затрагивающими его права и свободы;
6. не разглашать сведения, которые являются личной, служебной, коммерческой, государственной тайной;
7. повышать квалификацию;
8. заботиться о репутации органа, ведомства, в котором работаешь.

Сложились и определенные принципы и способы замещения должностей в органах управления. При подборе кадров на должности в первую очередь руководствуются деловыми и личными качествами человека, рассматривая их не изолированно, а в совокупности.

К деловым качествам относятся: компетентность, наличие организаторских способностей, добросовестность, чувство ответственности за порученное дело, творческие способности (совершенствовать, улучшать).

Среди личных качеств, как правило, выделяют моральные (честность, справедливость и т.п.), физические (состояние здоровья, работоспособность), коммуникационные (коммуникабельность, доброжелательность, строгость и др.).

Другой, не менее важный принцип кадровой работы - сочетание в аппарате работников разных качеств или принцип социально-демографической представительности, т.е. должны в коллективе работать носители разных качеств, что создает благоприятные условия для повышения эффективности его работы. Желательно рационально сочетать наличие мужчин и женщин, молодых и опытных работников, разных темпераментов, творческих и строго пунктуальных и т.д.

Среди других принципов в работе с кадрами можно было бы перечислить правильное сочетание опытных и молодых работников, доверие с проверкой исполнения, преемственность, создание необходимых условий для роста и выдвижения, психологическая совместимость и др.

Принципы подбора кадров должны быть нацелены на выявление наиболее способных и добросовестных людей, обеспечение творческой, деловой атмосферы обстановки и слаженной работы в аппарате.

Не должно быть места субъективизму, протекционизму, и уж тем более взяточничеству.

На практике используются четыре организационно-правовых способа замещения должностей в государственных и муниципальных органах управления: зачисление, назначение, конкурс, выборы. В двух первых случаях вопрос, как правило, решается единолично. В двух последних - коллегиально.

Зачисление производится путем заключения трудового договора и издания приказа о приеме на работу.

Назначение осуществляет орган вышестоящий по отношении к той организации, где будет работать служащий. Оформляется оно приказом, контрактом, а если вопрос решается коллективным органом - решением (постановлением).

Законодательством предусмотрено несколько вариантов назначения: соответствующим органом самостоятельно, по представлению (главы администрации, руководителя учреждения и т.д.), после или с последующим утверждением.

Для избрания характерны следующие организационные правила: выдвижение кандидата, широкая гласность при обсуждении претендента и его программы действий, решение вопроса путем голосования (тайного или открытого).

Избрание производится на определенный срок, по истечению которого снова проводятся выборы. Избранный должен отчитываться перед тем кто его избрал, он может быть досрочно отозван.

Суть конкурса - замещение должности в порядке делового соперничества специалистов, обеспечивающего равные условия для всех претендентов. Важная особенность конкурса - самовыдвижение. Лиц, желающих участвовать в конкурсе, не выдвигают, они сами должны подать заявление о желании участвовать в конкурсе и приложить к нему необходимые документы. Для проведения подготовительной работы создается конкурсная комиссия, которая вырабатывает соответствующее положение. Обсуждаются кандидатуры гласно, вопрос решается тайным или открытым голосованием уполномоченных на то коллективом (советом, собранием уполномоченных и т.д.).

В порядке конкурса должности замещаются, как правило, на определенный срок. По его результатам издается приказ.

В зависимости от правового значения различают три варианта замещения должности: 1) по инициативе служащего, 2) по инициативе вышестоящих органов, но с согласия претендента, 3) независимо от желания лиц.

Все шире применяется контрактная форма поступления на службу. В таких случаях руководитель заключает с гражданином в письменной форме контракт, чаще всего на определенный срок, в контракте уточняются права и обязанности сторон.

## 1.6. Прохождение службы в муниципальных органах управления.

В процессе прохождения службы в муниципальных, да и государственных органах можно выделить ряд общих, ключевых моментов, в совокупности отражающих содержание процесса пребывания в должностях.

При назначении, избрания на должность по общему правилу в этот же день прежний руководитель утрачивает полномочия, а новый их приобретает.

Вступление в должность связано обычно с процедурой приема-сдачи дел, с определением рабочего места, представлением коллективу или ряду ответственных сотрудников, ознакомлением с правами и обязанностями.

При зачислении и назначении с целью проверки соответствия служащего порученной ему работе может быть установлен испытательный срок, который однако не может превышать трех месяцев, если специальным законом не установлен иной срок.

Для отдельных категорий служащих занятие должностей связано с изменением их общегражданского статуса, ограничением их личных прав, а значит с возложением на них обязанностей соблюдать такие ограничения. Речь идет о запретах для служащих заниматься предпринимательской деятельностью, участвовать в забастовках, ограничениях совместительства, политической деятельности, несовместимости службы со статусом депутата.

С началом прохождения службы в муниципальных органах у работника приобретаются и определенные права как по должности так и личные. Среди общих личных прав служащих можно назвать такие:

1. требовать от руководителя четкого определения круга обязанностей и прав, подведомственности дел.
2. требовать создания необходимых условий для работы, соблюдения законодательства и правил охраны труда.
3. защищать свою позицию по подготовленным вопросам.

К числу ключевых моментов прохождения службы в муниципальных органах управления следует отнести вопрос о должностных инструкциях, основном служебном документе управленца, в котором определен круг его обязанностей и прав.

Одна из главных проблем работы с кадрами в муниципальных образованиях по моему в том и состоит, что должностные инструкции либо совсем отсутствуют или плохо работают. В частности:

1. В должностных инструкциях поверхностно фиксируются существующее разделение труда на определенный момент и не учитываются происходящие в процессе работы изменения, в силу чего они теряют значение документа, регламентирующего работу данного служащего.
2. Обязанности, права и ответственность, как правило, оказываются несбалансированными и несогласованными в масштабе муниципального образования.
3. Должностные инструкции носят чаще всего общий характер и тем самым теряется организующее и регулирующее значение этого документа.
4. Не обеспечивается необходимая полнота и четкость при определении обязанностей, прав и ответственности персонала.
5. Зафиксированные в должностной инструкции обязанности, права и ответственность работника оказываются оторванными от тех условий, которые необходимы для успешного выполнения порученного объема работы.
6. Нет существа взаимоотношений с другими работниками и службами.
7. Пересматриваются должностные инструкции редко и они часто не поспевают за изменениями в организации и технологии труда.

В целях определения служебного соответствия работников предъявляемым требованиям в муниципальных органах управления действует система аттестации. Условно их можно разделить на общие и персональные. Общая аттестация проводится через определенные промежутки времени (раз в 3-5 лет), как очередное мероприятие работы с кадрами, но могут быть и внеочередные (например, в связи с общим упорядочением зарплаты или по другим причинам).

Сущность аттестации - повышение у работников чувства ответственности за порученное дело путем проверки их работы. В результате принимаются такие решения: соответствует, не полностью соответствует, достоен повышения. Главный итог аттестации - оценка работы служащих. Проводится она специально созданными аттестационными комиссиями. По итогам ее издается соответствующий приказ руководителя.

Служба прекращается по основаниям, установленным законодательством о труде, а также в случаях: достижения муниципальным служащим определенного возраста, отставка служащего. В частности, право на отставку действующим законодательством закреплено за главами администраций.

## 1.7. Юридическая ответственность и меры поощрения служащего.

Неукоснительное соблюдение, укрепление государственной дисциплины на порученном участке работы - одна из важнейших обязанностей служащих. За невыполнение этих обязанностей они могут привлекаться к соответствующей юридической ответственности. В частности:

Дисциплинарная ответственность налагается за нарушение трудового законодательства и нарушение правил трудового распорядка ввиде: замечания, выговора, строгого выговора, увольнения. Перечень дисциплинарных взысканий, указанных в законе, является исчерпывающим и не подлежит расширительному толкованию.

Основанием дисциплинарной ответственности является дисциплинарный проступок, т.е. нарушение трудовой дисциплины. Под нарушением дисциплины понимается неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на работника обязанностей.

Уголовная ответственность наступает за совершение преступления. В уголовном кодексе особо выделены должностные преступления: злоупотребление властью или служебным положением, халатность, получение взяток, должностной подлог. В сфере государственных и муниципальных органов власти это наиболее часто встречающиеся виды преступлений. При этом уголовная ответственность устанавливается только судом и только на основании закона.

Административная ответственность применяется обычно ввиде предупреждения и штрафа (прием на работу без паспорта и прописки, военнообязанных, не ставших на воинский учет, незаконное изъятие паспортов и т.д.).

Материальная  ответственность. Если дисциплинарная, уголовная и административная виды ответственности носят карательный, то материальная правовосстановительный характер.

Материальная ответственность работников выражается в их обязанности возместить ущерб, причиненный виновным действием (бездействием) учреждению, организации, где они работают.

Материальная ответственность, как правило, бывает ограниченной. Служащий, по вине которого причинен ущерб, несет ее в размере прямого ущерба, но не более своего среднего месячного заработка. Полная материальная ответственность означает, что ущерб возмещается в полном размере. К материальной ответственности виновные привлекаются либо администрацией, либо по ее иску народным судом.

Важнейшая проблема сегодняшнего дня - обновление нормативной базы законодательства, регулирующего трудовые отношения, включая применение той или иной ответственности, поскольку существующее законодательство не отвечает требованиям нашего времени.

Очень важным принципом социального управления является стимулирование. Жизнь человека предполагает удовлетворение различных материальных и духовных потребностей, лежащих в основе его интересов. Стимулирование - воздействие на потребности, интересы человека, а через них на волю и поведение. Стимулируя, побуждая к более интенсивной деятельности работника, руководители воспитывают дисциплину и инициативу, развивают заложенные в человеке способности. Стимулирование - это все, что воздействует на волю, поведение человека.

Поощрение - положительное стимулирование. Оно должно быть обоснованным, своевременным, разнообразным, гласным. Служащие могут поощряться как за успешное выполнение должностных обязанностей, так и за иные общественно-полезные дела.

Поощрение может быть коллективным и индивидуальным, а по содержанию моральным, материальным и смешанным. Широко используется неформальные стимулы (похвала, престижная командировка и т.п.).

## 1.8. Мотивация труда управленческого персонала.

Общество должно быть заинтересовано, чтобы служащие работали лучше, видели служебную перспективу. Значит их нужно заинтересовать, стимулировать повышение знаний, накапливание опыта, проявление инициативы, добросовестное выполнение обязанностей, развитие чувства ответственности.

Служебная перспектива реализуется через стабильность служебных отношений, через повышение уровня квалификации, через продвижение по службе. С этой же целью необходимо совершенствовать систему оплаты труда специалистов с тем, чтобы они могли повышать свой заработок, не только двигаясь "вверх" по служебной лестнице, но и оставаясь на своем рабочем месте по мере роста знаний, стажа и т.д. Должна постоянно присутствовать у служащего мотивация труда.

Мотивация труда - это стремление работника удовлетворять свои потребности (получить определенные блага) посредством трудовой деятельности.

Мотивы труда формируются, если:

1. в распоряжении общества (или субъекта управления) имеется необходимый набор благ, соответствующий социально обусловленным потребностям человека.
2. для получения этих благ необходимы трудовые усилия работника.
3. трудовая деятельность работника позволяет ему получить эти блага с меньшими материальными и моральными издержками, чем любые другие виды деятельности.

Мотив труда формируется только тогда, когда трудовая деятельность является если не единственным, то основным условием получения благ.

Сила мотива определяется степенью актуальности той или иной потребности для работника. Чем насущнее нужда в том или ином благе, чем сильнее стремление его получить, тем актив нее действует работник.

Работник с сильной мотивацией труда обладает самодисциплиной, привычкой добросовестно выполнять требования и относится к ним как к собственным нормам поведения.

К сожалению, отечественное современное трудовое сознание характеризуется отчуждением труда. Прежде всего это касается работы в общественном производстве, социально-культурной сфере.

Происходит это прежде всего потому, что труд в общественном производстве не всегда может обеспечить нормальный уровень жизни. Это связано как с размерами заработков, не позволяющими выйти на уровень рациональных норм потребления, так и с уровнем цен на предметы потребления.

В сфере местного самоуправления, кроме того, отсутствует эффективная система стимулирования трудовой деятельности, т.к. в оплате труда во многом процветает уравнительность, размер заработков слабо зависит от личного трудового вклада работника.

Падение престижа труда, особенно в общественном производстве, привело к тому, что значительная часть населения, не видя реальных возможностей получения благ за счет честного, добросовестного труда, предпочитает снизить уровень своих притязаний, ограничить свои потребности (или податься в криминальный мир), что ведет к ухудшению здоровья, смертности, снижению продолжительности жизни, уменьшению населения.

Кадровая политика за последние годы претерпела серьезные изменения, последовал отказ от понимания работы с кадрами как только административной работы, возникла необходимость более широкого учета мотивационных процессов.

Современное комплектование кадрами, особенно ключевых подразделений муниципальных образований, становится невозможным без четкого планирования этой работы, разработки концепции и реализации кадровой политики.

Планирование кадровой работы является составной частью управления муниципальным образованием в целом, предполагает отслеживание изменений в профессионально-квалификационной структуре кадров.

Необходима, прежде всего, разработка стратегического плана обеспечения кадрами на 10-15 лет по основным, ведущим группам служащих, например, главам сельских администраций в условиях района.

По ведущим группам следует определить профессиональные требования, скажем, по образованию, опыту работы, срокам замещения.

Система использования сотрудников должна быть такова, чтобы они могли давать наибольшую отдачу на своем рабочем месте. Это можно обеспечить наиболее эффективно только в том случае, если способности и склонности сотрудника максимально совпадают с требованиями, предъявляемыми к нему на данном рабочем месте. Целенаправленное обучение и повышение квалификации способствует необходимому соответствию квалификации данного работника рабочему месту.

## 1.9. Психологические аспекты кадровой работы.

Главный объекта управления это личность, человек. Личность, прежде всего, явление социальное. Ее социальность заключается в том, что она есть продукт общения людей. Человек формирует свою картину мира в общении с другими людьми.

Хотя личность и ее социальный статус - это единое целое, тем не менее выделяются и то и другое. Когда мы говорим о личности, то в первую очередь задаем вопрос, что она собой представляет ? Если же речь идет о статусе работника, то преследуется цель определить ценность этой личности во мнении других. Социальный статус органически вплетен в систему общественных отношений. Он создает работнику уважение, престиж, репутацию.

Человеку присуще большое многообразие потребностей. При этом обычно различают материальные и духовные потребности. К материальным относят потребности в пище, сне, одежде и т.д., к духовным потребность в познании, общественной деятельности, труде, общении, творчестве.

Замечено, что в процессе целеустремленного управленческого воздействия вполне возможно повлиять на всю систему потребностей личности, а через потребность - на ее интересы, идеалы, установки и, конечно, на характер, а характер - одна из главнейших психологических черт личности. Определенному типу характера, как правило, соответствует определенный темперамент.

История мировой и советской психологии свидетельствует о том, что оценка людей по свойствам темперамента дает руководителю надежную методику изучения подчиненных и повышения эффективности управленческой деятельности.

Специфическое социально-психологическое образование представляет собой трудовой коллектив. Каждый трудовой коллектив кроме формальной структуры (управление, отдел, участок) объединяет ряд неформальных социально-психологических образований (микрогрупп), формирующихся на основе самых различных психологических факторов, но главным образом на базе симпатий - антипатий.

Неформальные группы в коллективе возникают в процессе взаимодействия членов коллектива между собой. Люди при решении стоящих перед коллективом задач вступают на основе предписаний и указаний в должностные контакты. На ряду с этим они вступают и в неофициальные контакты.

Взаимоотношения на неформальном уровне постепенно начинают восприниматься людьми как значимые и желанные. Эмоциональный накал неформальных взаимоотношений нередко достигает такого уровня, что они расцениваются людьми ка более значимые, нежели взаимоотношения, основанные на базе выполнения официальных предписаний.

Длительные наблюдения за деятельностью различных коллективов показывают, что здесь мы имеем дело с определенными закономерностями.

Наиболее часты случаи образования неформальных групп в составе диад, триад, и квартетов. Значительно реже встречаются неформальные структуры более крупных размеров, хотя отмечены устойчивые группы и в 6-7 человек.

Неформальная структура трудового коллектива характеризуется наличием в каждой образовавшейся группе своего лидера.

Наличие неформальных групп влияет на профессиональную деятельность трудового коллектива: разобщенность дезорганизует коллективные действия, сплоченность же организует их. Единение и разобщение являются отзвуком межличностных отношений, как последствие - межличностные конфликты.

Часто межличностные трения и напряженность являются результатом отклонения от норм поведения самого руководителя.

Среди основных объектов управления коллектив занимает центральное место. Это связано с тем, что коллектив представляет собой социальную среду любой организации, учреждения.

Право называться коллективом обретает социальная группа при условии, если она обладает рядом присущих ей признаков: общественно полезная цель, идейность , сплоченность, наличие органов управления.

Духовная сторона жизни трудового коллектива - это его идеология и психология. Идеология включает совокупность идей и взглядов, отражающих особенности общественных отношений членов коллектива.

Психология коллектива - это совокупность определенных социально-психологических явлений, среди которых выделяются: социально-психологические факторы, возникающие из практики взаимоотношений людей (взаимные оценки, требования, авторитет и т.д.); общественное мнение (коллективные взгляды, установки, суждения); социальные чувства и коллективные привычки, обычаи, традиции.

Управление трудовым коллективом как раз предполагает опору на его психологию и нацелено главным образом на решение стоящих перед коллективом задач, на его сплочение, обучение и воспитание.

Целенаправленная деятельность руководителя по сплочению коллектива формирует благополучную атмосферу, обеспечивающую всем членам коллектива условия для раскрытия своих сил и возможностей. Нередко такую атмосферу называют психологическим климатом.

Благоприятная обстановка в коллективе, дух сотрудничества, поддержки и взаимной требовательности, четкости в организации и согласованность усилий работников - вот резервы повышения эффективности трудовой деятельности.

# Глава 2. Опыт кадровой работы в органах местного самоуправления муниципального образования "Камышловский район".

## 2.1. Социально-экономическая характеристика муниципального образования "Камышловский район".

Прежде чем перейти к изложению прикладной части диплом ной работы, хотел бы коротко остановиться на том, что представляет Камышловский район в экономическом и социальном плане, как административно-территориальная единица.

Район расположен на юго-востоке Свердловской области, примыкает на юге к Зауралью, граничит с Курганской областью, с Запада на восток его пересекает транссибирская железнодорожная магистраль. Станция Камышлов находится почти на равном удалении от Свердловска на западе и Тюмени на востоке. С севера на юг по району проходит автомобильная дорога с асфальтовым покрытием Ирбит - Шадринск.

Камышлов, являющийся районным центром, один из старинных городов области, в 1998 году ему исполнится 330 лет. В городе проживает 32 тысячи населения, имеет статус самостоятельного муниципального образования, со всеми своими органами местного самоуправления.

На 1 января 1997 года в районе насчитывалось 53 сельских населенных пункта с численностью населения в 20,3 тысячи человек. В состав района входит 15 сельских советов, возглавляемых сельскими администрациями, являющимися структурными подразделениями районной администрации.

На начало текущего года в районе было зарегистрировано 247 предприятий и организаций, в т.ч. 43 сохранили статус государственных, 36 общественных, 8 со смешанной формой собственности, остальные частной. Преобладает сельское хозяйство: производством сельхозпродукции занимается 11 предприятий, 2 подсобных хозяйства и 77 крестьянских (фермерских) хозяйств.

Социальная сфера довольна развита, 20 средних и неполносредних школ, 28 сельских домов культуры и клубов, четыре участковые больницы и сеть фельдшерских пунктов, детских дошкольных учреждений. Торговой обслуживание ведут потребительская кооперация и частные предприниматели.

## 

## 2.2. Становление органов самоуправления в районе, Устав муниципального образования "Камышловский район".

Местные советы народных депутатов, представлявшие власть на местах, просуществовали почти восемь десятилетий, а когда они были упразднены встал вопрос о новых органах местного самоуправления.

Начало этой работе в Камышловском районе было положено постановлением главы администрации района от 18 октября 1995 года о проведении районного референдума с тем, чтобы определиться какое муниципальное образование мы хотим иметь. В условиях Камышловского района это был не простой вопрос. Надо было решить существовать ли в границах прежнего сельского района самостоятельно или объединиться с городом Камышловом и выступать как единое целое муниципальное образование.

В связи с этим на референдум было вынесено два вопроса:

1. Согласны ли Вы объединиться в новое единое местное сообщество с вхождением в него всех населенных пунктов в границах ныне существующего района ?
2. Вы поддерживаете предлагаемую структуру самоуправления местным сообществом Камышловского района ?

На тот и другой вопрос подавляющая часть населения на состоявшемся 17 декабря 1995 года референдуме ответила положительно.

14 апреля 1996 года состоялись выборы в районную Думу, на которых по мажоритарной системе был избран 21 депутат, а 26 апреля 1996 года Думой был утвержден Устав муниципального образования "Камышловский район", который 14 июня 1996 года был зарегистрирован управлением юстиции Свердловской области и приобрел силу Закона.

8 декабря 1996 года проведены выборы главы районной администрации. Претендентов было четыре, предвыборная борьба была острой, бескомпромиссной. Подавляющее большинство голосов получил действующий глава администрации - Андреев Иван Иванович.

Вскоре была определена структура районной администрации и произведены кадровые назначения в ее аппарате.

Сельские администрации стали структурной частью администрации района и, в связи с этим, были приказом главы районной администрации назначены главы сельских администраций.

В настоящее время органы местного самоуправления муниципального образования "Камышловский район" полностью сформированы и они отображены на схеме (прилож. №1).

По сравнению с советским периодом, когда избирались всенародно и депутаты сельских советов, а те, в свою очередь, избирали исполком и его председателя, нынешняя система образования самоуправления выглядит менее демократичной, но и прошлая заорганизованность и формализм на выборах на уровне сельских советов тоже, по-моему, не лучший вариант демократии.

## 2.3. Общие и частные проблемы кадровой работы и пути их разрешения в органах местного самоуправления муниципального образования "Камышловский район" .

В ходе ознакомления с работой районной администрации, одной из важных кадровых проблем в органах местного самоуправления мне представляется несовершенство кадровых структур муниципальных образований.

В настоящее время нормативы штатной численности органов самоуправления для решения вопросов местного значения определяются в соответствии с областным законом "О временных государственных минимальных стандартах Свердловской области".

Однако, согласно федеральным законам, органы местного самоуправления наделены довольно большим числом государственных полномочий, но вопросы содержания персонала для их исполнения до конца не решены.

На сельские администрации, например, возложено ведение воинского учета, записи актов гражданского состояния, они совершают нотариальные действия, ведут похозяйственные книги, выполняют другие полномочия государственных органов.

Никто не считал сколько для этой работы надо дополнительных должностей, в какую сумму расходов выльется их содержание. Четких решений на этот счет нет. На практике, кроме того, трудно различить где кончаются полномочия того или другого органа местного самоуправления и начинаются функции государственной службы.

Прежде, когда местные органы были фактически вмонтированы в систему государственного управления, таких проблем не возникало.

Значительная часть работников бывшего районного отдела народного образования занималась инспектированием школ и контролем за организацией учебного процесса. Сейчас эта функция передана государственным органам - в администрации Ирбитского округа создается инспекция по делам образования.

Такое же положение со здравоохранением, отделом социальной защиты населения. Трудно смириться с мыслью, что в сельском районе, каким является Камышловский Район, нет органа, ведающего сельским хозяйством, базовой отраслью в экономике этой территории. Районное управление сельского хозяйства подчинено теперь администрации округа в г. Ирбите, никакого отношения к администрации района не имеет, более того, его персонал к категории муниципальных служащих не относится.

Вообще образование территориальных округов в области оценивается неоднозначно, а в среде работников управленческих структур, да и значительной части населения, как мне кажется, преобладает негативное отношение.

Какое, скажем, дело рядовому сельскому жителю, крестьянину до того, где проходит граница между государственной и муниципальной службой ? Ему трудно понять почему для решения того или другого вопроса по его пенсии, устранению недоразумений по школе, где учатся его дети, наконец, упорядочения каких-то чисто хлеборобских проблем ему надо поехать так далеко в округ за 100 километров в г. Ирбит, а не решить их на месте, в администрации своего муниципального образования в Камышлове, куда всю жизнь он привык обращаться.

Говоря о структуре и численности служащих в местном самоуправлении не могу не коснуться еще одной проблемы, касающейся исключительно Камышловского района. В поселении именуемом официально "почтовое отделение Порошино" проживают семьи военнослужащих вышедших в отставку офицеров, вольнонаемные, люди по разным причинам утратившие давно связь с расположенной рядом войсковой частью.

В поселке "Восточный", в другом конце района, дислоцируются учреждения, где отбывают наказания осужденные. Помимо людей за колючей проволокой здесь проживает население так или иначе связанное с обслуживанием осужденных и администрации колонии, плюс коренные местные жители.

Население Порошино и Восточного (около 8 тыс. человек) по ранее заведенному порядку не включается госстатистикой в отчетность, а следовательно не учитывается при определении на основании государственных минимальных стандартов бюджетных ассигнований по району, численности персонала местного самоуправления, других важных показателей. Таким образом, район недополучает до 25% причитающихся денежных и материальных ресурсов.

Недавно принято решение районной Думы о признании т.н. "почтового отделения" поселком, все материалы направляются в областные инстанции, упорядочится статотчетность и последуют желаемые для района изменения, в т.ч. увеличение численности управленческого персонала.

К числу нерешенных кадровых проблем в муниципальном образовании "Камышловский район" я отнес бы и отсутствие в управленческой структуре комитета по работе с молодежью. Некоторое время назад, правда, обсуждался вопрос объединения в одно структурное подразделение отдела культуры, райспорткомитета с возложением на него и обязанностей по работе среди молодежи. Думается, что такое объединение не совсем логично, хотя бы потому, что, скажем, культура не только и не столько сфера молодежи, но людей более старшего возраста. Ну а у работы с молодежью все-таки своя специфика. Раньше этим с успехом занимался комсомол, а сейчас, наверное, без комитета по делам молодежи или подобной структуры на уровне района не обойтись и решать этот вопрос придется.

Чтобы создать более совершенную, отвечающую времени, организационную модель местного самоуправления предстоит еще много приложить усилий.

Естественно, организационная кадровая структура органов местного самоуправления не может быть раз и навсегда установленной. Она будет перестраиваться в зависимости от перемен в объектах управления. от внешней среды, от других факторов. Но с другой стороны, организационную структуру, штаты входящих в нее учреждений нельзя подвергать частой и тем более не мотивированной ломке.

Работники районной администрации рассказывали мне, что еще в период перестройки, да и в последующие годы реформ аппарат постоянно лихорадило от разговоров будут местные органы власти района и города Камышлова существовать самостоятельно или их объединят по образцу и подобию соседних Богдановича, Сухого Лога и других территорий. Существовала для значительного числа аппарата постоянная угроза остаться без работы. Конец этому ненормальному состоянию положил кажется районный референдум, в ходе которого население высказалось за самостоятельное муниципальное образование.

Думается, что в нынешних условиях усилия руководителей муниципального образования должны быть сосредоточены на поддержании стабильности в подведомственных учреждениях, уверенности работников в завтрашнем дне.

Каждый служащий должен хорошо представлять организационную структуру местного самоуправления, знать свою роль и место своего учреждения в этой структуре, обеспечивать взаимосвязь своей работы с задачами других.

Обязанности каждого работника должны быть четко отграничены от обязанностей другого, каждый работник должен хорошо знать и понимать свои обязанности.

В соответствии со ст. 26 Устава муниципального образования "Камышловский район" должностные инструкции для сотрудников отделов и управлений администрации утверждаются руководителями этих отделов и управлений по согласованию с главой администрации или его заместителем.

Общепризнанно, что должностные инструкции в любом учрежденческом коллективе являются важным организующим и регламентирующим документом.

В ходе ознакомления с работой Камышловской районной и сельских администраций я пришел к выводу, что в ряде случаев должностные инструкции разработаны поверхностно, сделаны для формальности, на случай какой-либо проверки, отдельные из них не отражают сути и содержания конкретной работы того или иного служащего.

Считаю, что эта проблема существенна, но без особых усилий и затрат решаема. Можно было бы ее рассмотреть, скажем, на коллегии при главе районной администрации (есть такой совещательный орган в Камышловской администрации), куда входят заместители главы администрации и главы сельских администраций.

По рекомендации коллегии можно было бы издать соответствующее распоряжение главы района, установить сроки упорядочения названных документов, может после предварительной проверки заслушать на коллегии отчеты по этому вопросу руководителей структурных подразделений районной администрации и глав сельских администраций.

Федеральными органами издан ряд важных документов, направленных на укрепление органов самоуправления и повышение эффективности их работы. В частности, постановлением правительства Российской Федерации от 27 декабря 1995 года № 1251 утверждена Федеральная программа государственной поддержки местного самоуправления, в которой важное место отведено работе с кадрами.

Одним из основных направлений является создание системы подготовки и переподготовки кадров для органов местного управления, определены базовые учебные заведения для подготовки и переподготовки муниципальных служащих с создание консультационных центров в субъектах федерации, намечено разработать и осуществить конкретные меры по созданию системы подготовки и повышения квалификации кадров для органов местного самоуправления.

Однако эксперименты без денег, как правило, становятся прожектами. Кто и за чей счет будет обучать сотни тысяч муниципальных служащих из положений закона не ясно. В Камышловском районе например, изучалось предложение организовать обучение кадров с помощью специалистов института повышения квалификации, но денег у администрации на эти цели не оказалось. Правда районная администрация по договору с высшими учебными заведениями платит за обучение нескольких студентов, в том числе и Уральской Академии государственной службы. Но вот парадокс: окончившая весной этого года выпускница академии по свободному набору предложила свои услуги трем наиболее крупным отделам районной администрации - финансовому, внутренних дел, социальной защиты и получила вежливый отказ, никто не проявил интереса к этому специалисту и на перспективу.

Мне думается, что в решении этих проблем можно было бы использовать отдельные моменты из нашего недалекого прошлого, о которых мне доводилось слышать.

Высшее учебное заведение продолжает интересоваться своими выпускниками и после окончания ВУЗа, его трудоустройством, первыми успехами и неудачами. С другой стороны такое общение дало бы возможность ВУЗу исправить недостатки, имеющиеся в подготовке специалистов. Наверное все-таки непорядок, когда затраченные средства на обучение специалиста оказываются выброшенными на ветер.

На районном уровне существовали так называемые "школы советского строительства". Сейчас можно было бы именовать школами муниципального управления. В число слушателей таких школ включить глав сельских администраций и их заместителей, зав. отделами и ведущих специалистов районной администрации. К чтению лекций привлечь специалистов государственной службы (суда, прокуратуры, ОВД, и др.), из вновь создаваемого общества "Знание", а в отдельных случаях прибегать к услугам лекторов на платной основе. Организовать выступления самих слушателей по проблемам муниципальной службы.

Все эти вопросы можно было бы предусмотреть в районной программе развития муниципальной службы, которую, к стати, предложено всем муниципальным образованиям разработать в соответствии с областным Законом "О муниципальной службе в Свердловской области" от 13 марта 1996 года и которой в Камышловском районе пока нет.

Все это очень актуально еще и потому, что по моим наблюдениям кадровую основу органов самоуправления района составляют бывшие советские работники или молодежь, недавно пришедшая на службу. И тем и другим совершенно необходимы знания и тем и другим неведомы законы рыночной экономики, законы, по которым идет развитие общественных отношений в современных условиях.

По состоянию на 1 апреля 1997 года кадровый состав муниципальных служащих в районе представляет следующую картину (см. прилож. № 2).

Вакантных мест в аппарате районной администрации нет. При нынешней безработице и дефиците рабочих мест это вполне закономерное явление.

Значительный удельный вес среди служащих составляют женщины, их около 55%. Среди начальников управлений и заведующих отделом женщин еще больше - шесть из девяти, а глав сельских администраций ровно одна треть.

Почти половина служащих администрации муниципального образования работают мене трех лет, со стажем от пяти до десяти лет около 25%, свыше десяти лет всего трое.

До 40% от общего числа служащих имеют высшее образование, среди них шесть инженеров, четыре агронома, пять педагогов и только один экономист. Удивительно, что двое среди заведующих отделами и двое среди 15 глав сельских администраций имеют образование только в объеме средней общеобразовательной школы.

Учится заочно один человек - зав. отделом потребительского рынка, на пятом курсе Московкого университета кооперативной торговли.

Среди девяти начальников управлений и заведующих отделами четверо в пенсионном возрасте.

Между тем кадрового резерва в администрации нет, по крайней мере списка служащих рекомендованных на выдвижение, не имеется. Работа в этом направлении не ведется.

Анализ показывает, что в работе с кадрами в администрации немало вопросов требующих решения.

Среди множества проблем кадровой работы мне представляется очень важной, например, организация обмена опытом работы муниципальной службы.

В этой связи заслуживает внимания периодический выпуск администрацией губернатора Свердловской области информационно-методического сборника "Опыт", с содержанием которого я с удовольствием познакомился в ходе работы над темой диплома. Многие публикации в сборнике представляют несомненный интерес для практической работы служащих местного самоуправления.

Могла бы сыграть роль проводника хорошего практического опыта в разрешении проблем местного самоуправления периодическая печать. В местной газете "Камышловские известия" в каждом номере в четырех-пяти строках в рубрике "Новости без подробностей" сообщается о важнейших событиях местной жизни, не проходит незамеченным ни одно заседание Думы, еженедельно публикуются информации о работе администрации города и района.

Вместе с тем в газете я не нашел ни одного обстоятельного материала, проблемных статей о работе коллектива служащих сельской администрации, а их в районе пятнадцать, у них много общих проблем. Если учесть, что и личный обмен опытом работы не организован, то это представляется серьезной недоработкой.

Одним словом, районная газета, как мне кажется, могла бы стать более активным участником местного самоуправления, если будет критически и конструктивно анализировать их деятельность, находить крупицы ценного опыта работы и активно его пропагандировать, наступательно вторгаться в проблемы муниципальных образований, помогая органам местного самоуправления, работникам его учреждений пройти как можно скорее пору становления.

Многие, в ходе спроса, указывали на положительный опыт работы сельских администраций с кадрами в Обухово (глава Баранов Е.А.), Галкино (Боровских И.Н.), Квашнино (Крюкова Н.Д.), Скате (Щипачева Л.Н.) и др. Это адреса как для местных журналистов, так и для районной администрации, которая могла бы организовать живой обмен опытом работы, путем коллективного выезда непосредственно на места для ознакомления с деятельностью органов сельского местного самоуправления, с работой отдельных муниципальных служащих.

В соответствии со ст. 16 Закона "О муниципальной службе в Свердловской области" не исключается замещение вакантных должностей в органах самоуправления на конкурсной основе.

Опыт такого приема на работу имеется в администрации г.Камышлова, где на конкурсной основе приняты заведующий отделом культуры и председатель спорткомитета. Может не все гладко прошло с организационной стороны, но на должности претендовали по несколько человек, обсуждение претендентов проходило остро, участниками конкурса предлагались интересные идеи организации дела. Правда соискатели портфелей после непродолжительной работы в администрации оставили занимаемые должности и ушли в бизнес, где может и не очень процветают, но держатся на плаву, даже спонсируют некоторые мероприятия в отделах, которые раньше возглавляли.

В районе официально конкурсов не проводилось, но элементы конкурсного отбора присутствовали при подборе кандидатур на должности глав сельских администраций.

При проведении предвыборных собраний и на встречах с избирателями в селах и деревнях кандидатов на пост главы района собравшимся в клубе избирателям раздавались списки с фамилиями нескольких претендентов на должность главы сельской администрации с просьбой подчеркнуть кто по их мнению мог бы наилучшим способом справиться с этими обязанностями.

В конце собрания розданные списки собирались, подсчитывалось количество голосов за каждого кандидата и таким образом формировалось предложение, отражающее в какой-то степени общественное мнение. В абсолютном большинстве оно совпадало с намерениями администрации района, назначения администрации оправдали ожидания избирателей и районной администрации.

На мой взгляд было бы интересно и с пользой для дела провести на конкурсной основе замещение должностей в районе по отделам, которые возглавляют в настоящее время люди в пенсионном возрасте и рано или поздно будут оставлять занимаемые кресла.

Более удобным моментом для проведения конкурса мне кажется и тогда, когда в результате реорганизации создаются новые структурные подразделения или образуется новое какое-то учреждение.

Так или иначе метод конкурсного замещения должностей должен иметь место в практической работе органов местного самоуправления в районе.

Аттестация муниципальных служащих предусмотренная Законом "О муниципальной службе в Свердловской области", однажды уже проводилась в Администрации Камышловского района и его структурных подразделениях и по мнению большинства работников сыграла положительную роль в определении профессионального уровня муниципальных служащих и упорядочения их заработной платы.

До 1 сентября 1997 года предполагалось провести аттестацию в очередной раз, но она не состоялась. По мнению руководителей районной администрации проведение аттестации отложено по вине области, т.к. не могли к этому сроку централизованно изготовить необходимую документацию - аттестационные листы, анкеты и др.

По всей видимости эта работа будет продолжена в районе, поскольку это один из резервов улучшения работы аппарат и повышения его эффективности. Тем более, что аттестация служащих администрации предусмотрена Уставом муниципального образования "Камышловский район".

Для ряда служащих установлен запрет заниматься предпринимательской деятельностью, состоять членом органа управления хозяйствующим субъектом, имеется ряд других ограничений как государственных так и муниципальных служащих.

В ходе ознакомления с деятельностью районной администрации в соответствии с избранной темой дипломной работы, я попытался выяснить как соблюдаются перечисленные в Законе ограничения районной администрации.

Поскольку я не прокурорский следователь, просто на правах студента дипломника исследовал проблему, факты, сообщенные мне, будем считать не более чем слухи, но приведу их здесь исключительно для того, чтобы показать, что эти вопросы не были опущены из моего поля зрения.

Предполагают, что один из глав сельской администрации занимается коммерцией, а другой ответственный работник районной администрации участвует в управлении хозяйствующим субъектом. В-одном из отделов работают близкие родственники. Пут для решения этих проблем общеизвестны, если факты действительно имеют место.

Естественно, что приведенные в Законе ограничения направлены на то, чтобы исключить в деятельности органов государственного и муниципального управления коррупцию, протекционизм и другие нежелательные явления, наносящие ущерб государственным интересам.

Важное место в кадровой работе отводится мотивации труда служащих. На мой взгляд, государство неплохо заботится об экономическом и социально-правовом обеспечении муниципальных служащих, предусмотрев для них в соответствующих законах ряд гарантий в предоставлении материальных и социальных благ, улучшенное по сравнению с другими пенсионное обеспечение.

Однако на данном этапе существуют проблемы и в этом вопросе. Систематически, например, задерживается выплата заработной платы, особенно в дотационных территориях. В администрации Камышловского района она сведена к минимуму и в настоящее время зарплата выплачивается служащим с опоздание на месяц.

Вместе с тем в течение двух последних лет зарплата муниципальных служащих не индексируется и уровень ее постепенно отстает от ряда отраслей народного хозяйства. Если к примеру месячный заработок зам. главы районной администрации составляет около полутора миллионов рублей, то месячная зарплата одного из руководителей небольшой дорожно-строительной организации в 10-15 раз выше.

Главе районной администрации представлено право повышать оклады отдельных служащих за сложность выполняемой ими работы в размере от 10 до 40%, но этим правом он не может воспользоваться из-за недостатка средств в районном бюджете. Появиться же они могут только тогда, когда заработает экономика, когда лежачие полтора десятка совхозов и акционерных обществ района заработают в полную силу, а районный бюджет пополнится за счет поступлений от предприятий и частных предпринимателей, налогов с зарплаты рабочих и служащих.

Хотел бы также высказать свое мнение о том, что присуждение рангов, разрядов, категорий служащим на практике существенно не сказывается на уровне зарплаты и она нередко носит характер уравниловки. Часто уровень и содержание работы одного служащего от другого отличается, как говорят, как небо от земли, а зарплата у них одинаковая. Наверное надо расширить рамки минимального и максимального оклада в зависимости от качества работы, не мене чем вдвое, предоставить больше прав руководителю дифференцировать размер заработной платы.

Повышение денежного содержания и оснащение служащих органов самоуправления современной управленческой техникой, естественно повлекут удорожание аппарат муниципальных формирований, но бояться этого не стоит. Согласно различным литературным источникам в западных странах удельный вес служащих значительно выше чем у нас, но это не мешает поддерживать экономику и социальную сферу на высоком уровне.

Я познакомился со структурой расходов бюджета Камышловского района и увидел (прилож. №3), что удельный вес расходов на управление составляет около 10%. По западным меркам это очень мало, по нашим может и нет. Если сравнить с расходами на культуру, то они в три раза выше, с ассигнованиями по социальной политике почти в два раза.

Хотелось бы поделиться некоторыми соображениями психологического порядка. Работая одно время юристом в районной администрации, мне приходилось наблюдать за реальным существованием неформальных групп в коллективе, их лидерами, которые существенно влияли на состояние межличностных отношений, на психологический климат в аппарате администрации.

Например, сотрудники бухгалтерии, общего отдела, экономики составляли одну неформальную группу, а отдел культуры, ЗАГСа, социальной защиты - другую. Заведующие и главные специалисты финансового отдела общались с отделом народного образования только при крайней необходимости. Иногда, чаще на аппаратных совещаниях, острота в отношениях выплескивалась ввиде конфликтов, которые существенно сказывались на деловой обстановке в аппарате.

Глава районной администрации, естественно, знал о существование неформальных групп, умело пресекал нежелательные явления и направлял в нужное русло деятельность и неформальных групп, и отделов и управлений в целом, подчиняя все слаженной продуктивной работе, решению тех задач, которые стояли перед администрацией.

Рассматривая проблемы кадровой работы в муниципальных органах, необходимо подчеркнуть большую важность данного участка управленческой деятельности. На кадровую службу возлагается ответственность за реализацию всей политики в деле подбора, расстановки, анализа, движения и учета кадров администрации, всей муниципальной службы района. Она обязана организовать подготовку и проведение аттестации служащих, осуществлять меры повышения квалификации кадров, следить за неукоснительным соблюдением законодательства о труде и т.д.

Не думаю, что не понимают важности кадровой работы руководителе администрации Камышловского района, но на сегодняшний день специалиста этого профиля в штатном расписании администрации района нет. Видимо, просто очень трудно вмонтировать штатного кадровика в жесткие рамки Закона "О временных государственных минимальных стандартах в Свердловской области", в штатное расписание.

По изложенному выше материалу в главе второй дипломной работы нельзя сказать, что кадровая работа в администрации совсем отсутствует но ведется она без системно, с существенными пробелами.

И неудивительно, кадровая работа в администрации возложена на работника, в обязанности которого входят вопросы организационной работы в администрации и районной Думе, спецчасти, протокольное хозяйство, она же секретарь-машинистка и пр. и пр.

И все-таки нельзя и дальше оставлять без решения эту проблему. Согласно тем же временным государственным стандартам, наконец, районной думе разрешается иметь на платной основе трех работников: руководителя представительного органа, его заместителя и одного служащего. Ни одна из этих должностей фактически не замещена.

Может, используя думские возможности или полагаясь на другие варианты, заиметь, наконец, в администрации района специалиста, основной обязанностью которого была бы кадровая работа.

Работа с кадрами приобрела бы в районной администрации определенную систему, непрерывность, обозначившиеся проблемы решались бы более грамотно и решительно.

# Заключение

Анализ работы Администрации Камышловского района по работе с кадрами, подбору и расстановке кадров свидетельствует о том, что дело это для муниципальных образований России во многом новое, муниципальные управление только в начале своего пути. В ходе работы над избранной темой трудно было найти современные капитальные печатные труды, чтобы воспользоваться ими для изложения теоретических положений.

Районный Совет народных депутатов и районная Дума, райисполком и районная администрация, сельский совет и сельская администрация далеко не одно и тоже. Всего год-полтора назад как появились на свет областные законы "О муниципальной службе в Свердловской области" и "О местном самоуправлении в Свердловской области".

Возможно недостаток знаний в современной управленческой науке и отсутствие достаточного опыта одна их причин серьезных недостатков в кадровой работе недавно созданных муниципальных образований, в деятельности органов местного самоуправления вообще.

Тем не менее в деятельности администрации муниципального образования "Камышловский район" по созданию и укреплению органов местного самоуправления, укомплектованию их кадрами можно отметить ряд положительных моментов.

В короткий срок проведены районный референдум, выборы районной Думы и главы районной администрации, сформированы и укомплектованы кадрами структуры сельских администраций, разработан и утвержден Устав муниципального образования.

Определенный интерес представляет использование элементов конкурсного замещения должностей перед назначением глав сельских администраций, поиски ведущиеся в районе в направлении повышения эффективности управленческого труда муниципальных служащих и органов местного самоуправления. В том числе создание при главе районной администрации совещательного коллегиального органа с участием глав сельских администраций, оперативное формирование новых структур управления, когда этого требует обстановка (создание жилищно-коммунального отдела, районного ремонтно-эксплуатационного муниципального предприятий и др.).

В невероятно трудных условиях администрации района удается почти без задержки выплачивать муниципальным служащим заработную плату, район является одним из благополучных в области по этому показателю. Сейчас это один из важных мотивационных элементов труда служащего. Недаром случаи увольнения по собственному желанию крайне редки, один-два в течении года.

Вместе с тем у Администрации муниципального образования "Камышловский район" в работе с кадрами имеется ряд нерешенных проблем и недостатков. Вот некоторые из них.

Во-первых не разработана целевая комплексная программа развития муниципальной службы, по этой причине стратегическая работа с кадрами отсутствует, а тактика - несовершенна - не налажена учеба кадров, обмен опытом работы и др.

Кадровой службы в администрации практически нет, специалист, на которого возложена эта работа, выполняет ряд других поручений и обязанностей.

Среди служащих администрации муниципального образования преобладают люди с техническим образованием, очень мало экономистов и совсем нет юристов.

У администрации не создано кадрового резерва на выдвижение для замещения вакантных должностей, у определенной части аппарат управления по этой причине отсутствует перспектива в работе, а само замещение происходит стихийно.

Должностные инструкции у ряда ответственных работников либо отсутствуют или плохо проработаны, сделаны для формы.

В связи с образованием территориальных округов в район- ной администрации постоянно происходит перераспределение функций между структурными подразделениями, нарушает стабильность в работе, у определенной части работников создает неуверенность в завтрашнем дне.

По ходу изложения материала в дипломной работе, особенно во второй главе, мною уже высказано ряд предложений для улучшения кадровой работы. Сжато в заключении хотел бы предложить следующее:

1. Главного специалиста по кадрам в районной администрации освободить от всех других обязанностей, не связанных с кадровой работой, четко определить круг его прав и обязанностей, включающих полно-масштабный перечень основных направлений кадровой работы.
2. Разработать с учетом предложений отделов и глав сельских администраций целевую комплексную программу развития муниципальной службы в районе и работы с кадрами на 5-10 лет, обсудить ее на коллегии и утвердить главой администрации.
3. Организовать учебу кадров местного самоуправления (можно назвать ее школой муниципальных служащих), с периодичностью занятий один раз в месяц продолжительностью 4-6 часов, включая выезды на место для обмена опытом практической работы.
4. Создать и постоянно пополнять кадровый резерв для замещения должностей в аппарате управления, обратив особое внимание на специалистов с экономическим и юридическим образованием, выпускников академии управления и государственной службы.
5. По каждой должности ответственного работника определить минимальные требования на случай замещения по образованию, возрасту, стажу, опыту работы и т.д.
6. Шире практиковать замещение должностей по конкурсу, регулярно, раз в три года проводить аттестацию служащих, увязать ее с мотивацией повышения квалификации для служащих.
7. Четко определить обязанности каждого служащего, полно и исчерпывающе изложить их в должностных инструкциях, гласно и коллегиально обсудить и утвердить главой администрации района. Исполнение служебных обязанностей сделать предметом обсуждения аппаратных совещаний.
8. Периодически проводить в районе научно-практические конференции по проблемам муниципальной службы и работе с кадрами с приглашением специалистов и преподавателей ВУЗов, ответственным руководителям выступить в местной газете с проблемными статьями по этой тематике.

Есть несколько проблем, решение которых возможно только на уровне Правительства РФ, приводить их здесь, видимо, не имеет смысла.

Большая же часть предлагаемых рекомендаций по совершенствованию кадровой работы в муниципальном образовании "Камышловский район" не связана с существенными затратами, они, скорее, организационного характера. Однако, несомненно их реализация позволит улучшить организацию труда в администрации, поднять эффективность ее деятельности, повысить ее положительное влияние на социльно-экономические результаты тружеников Камышловского района.

Мое видение проблемы кадровой работы и пути их разрешения, естественно, не исчерпывают всех аспектов затронутой темы. Одна из причин, наверное, в том, что сама по себе муниципальная служба еще не познанная, до конца не осмысленная наука для современной жизни. Список использованных источников и литературы

**1. Законы и нормативные акты.**

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. М.: Юридическая литера-

тура 1993 г.

2. Областной закон "О Муниципальной службе в Свердловской области" от 13 марта 1996 года.

3. Устав Муниципального образования "Камышловский район", принят районной Думой 26.04.96 г., зарегистрирован управлением юстиции Свердловской области 14.06.96 г.

**2. Литература.**

4. Д.Н.Бахрах. Государственная и муниципальная служба, УКЦ 1993 г.

5. В.М.Козырев. Кадровая работа в современных условиях., Свердловск 1990 г.

6. Мх.Мескон, М.Альберт, Ф.Хедоури. Основы менеджмента.

Москва, "Дело", 1992 г.

7. В.М.Самков. Интеллект и профессионализм государственного служащего. Екатеринбург, 1993 г.

8. Э.Е.Старобинский. Как управлять персоналом. Москва, 1995 г.

9. В.В.Травин, В.А.Дятлов. Основы кадрового менеджмента, Москва, "Дело" 1995 г.

10. П.Фишер. Новичек в кресле шефа. Москва, ИНФРА-М,

1995 г.

# Приложение № 1

**С ХЕ М А**

органов местного самоуправления муниципального образования

"Камышловский район"

Председатель

Районная

дума

Глава

муниципального

образования

Н А С Е Л Е Н И Е

Штаб

гражданской обороны

Зам.главы по муниципальной экономике

Зам.главы по социальным вопросам

Первый зам.

главы администра-ции

Комитет

по

управлению

имуществом

Управление

образования

Отдел

потреб.

рынка

Коллегия

при главе

районной

администра-ции

Управление

сельским

хозяйством

Земельный

комитет

Управление

культуры

Управление ЖКХ

Райфин

отдел

Сельские администрации

Отдел

занятости

населения

Спорт.

комитет

Отдел

здравоохра-нения

ОВД

Орготдел

Юрист

Общий

отдел

# Приложение №2

**Состав руководящих кадров муниципального образования**

**"Камышловский район"**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  | **в том** | | | | **числе** | | | |
|  | **ВСЕГО** | **зав.**  **отделов** | | | | **главы**  **с/с** | | | |
| **I. Укомплектованность должностей работниками** | | |  |  |  | | | | |
| Всего должностей по штату | 44 | 9 | | | | 15 | | | |
| из них замещено работниками | 43 | 9 | | | | 15 | | | |
| в том числе женщины | 26 | 6 | | | | 5 | | | |
| **II. Состав работников по образованию** |  |  | | | |  | | | |
| Имеющих высшее образование | 20 | 4 | | | | 9 | | | |
| из них инженеров | 6 | 1 | | | | 3 | | | |
| агрономов | 4 | 1 | | | | 1 | | | |
| экономистов | 1 | - | | | | - | | | |
| педагогов | 5 | 1 | | | | 3 | | | |
| Имеющих среднее специальное | 12 | 2 | | | | 4 | | | |
| общее среднее | 11 | 2 | | | | 2 | | | |
| Учатся заочно | 2 | 1 | | | | - | | | |
| Имеют ученую степень | - | - | | | | - | | | |
| **III. Состав работников по возрасту** |  |  | | | |  | | | |
| До 30 лет | 2 | - | | | | - | | | |
| от 31 до 40 лет | 13 | 3 | | | | 5 | | | |
| от 41 до 50 лет | 19 | 3 | | | | 9 | | | |
| от 51 до 55 лет | 4 | - | | | | 1 | | | |
| от 56 до 60 лет | 4 | 2 | | | | - | | | |
| старше 60 лет | 1 | 1 | | | | - | | | |
| **IV. Состав работников по стажу работы в занимаемой должности** | | | | | | |  |  |  |
| Со стажем до 1 года | 7 | | 1 | | | | 2 | | |
| от 1 до 3 лет | 13 | | 2 | | | | 5 | | |
| от 3 до 5 лет | 9 | | 2 | | | | 1 | | |
| от 5 до 10 лет | 11 | | 2 | | | | 7 | | |
| свыше 10 лет | 3 | | 2 | | | | - | | |

# Приложение №3

**Удельный вес в бюджете МО "Камышловский район"**

**по основным отраслям**

