DOI: 10.34773/EU.2023.2.9

Муниципальная кадровая политика: основные подходы к определению понятий в сфере кадровой политики муниципалитета

Municipal Personnel Policy: The Main Approaches to the Definition of Concepts in the Field of Personnel Policy of the Municipality

С. ЗАБОРОВСКАЯ

Заборовская Светлана Геннадьевна, канд. соц. наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Башкирской академии государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан. E-mail: autsorsing_2010@mail.ru

Теме содержания муниципальной кадровой политики посвящено большое количество исследований. Однако, рассматривая муниципальную кадровую политику, авторы зачастую используют разные понятия, такие как «муниципальная кадровая политика», «кадровая политика органов местного самоуправления», «кадровая политика муниципального образования», «кадровая политика в органах местного самоуправления», «кадровая политика на муниципальной службе». Цель данного исследования – рассмотреть разницу между данными понятиями, проанализировав субъект и объект каждого термина. В результате рассмотрения терминологии выделены границы содержания основных понятий в сфере муниципальной кадровой политики.

***Ключевые слова**: муниципальная кадровая политика, кадровая политика органов местного самоуправления, кадровая политика муниципального образования, кадровая политика в органах местного самоуправления, кадровая политика на муниципальной службе.*

A large number of studies have been devoted to the topic of the content of municipal personnel policy. However, often considering municipal personnel policy, the authors use different concepts, such as "municipal personnel policy", "personnel policy of local self-government bodies", "personnel policy of municipal education", "personnel policy in local self-government bodies", "personnel policy in municipal service". The purpose of this study is to consider the difference between these concepts by analyzing the subject and object of each term. As a result of the consideration of terminology, the boundaries of the content of the basic concepts in the field of municipal personnel policy are highlighted.

***Keywords**: municipal personnel policy, personnel policy of local self-government bodies, personnel policy of the municipality, personnel policy in local self-government bodies, personnel policy in the municipal service.*

Основные положения

1. Анализ основных понятий в сфере кадровой политики муниципалитета, предлагаемых разными авторами.
2. Анализ понятий «муниципальная кадровая политика», «кадровая политика органов местного самоуправления», «кадровая политика муниципального образования», «кадровая политика в органах местного самоуправления», «кадровая политика на муниципальной службе» посредством определения субъекта и объекта.
3. Основные выводы по содержанию понятий, рассмотренных в данном исследовании.

Введение

Понятие «муниципальная кадровая политика» слабо изучено в теории. Существует несколько подходов к определению данного понятия, рассмотренных в той или иной степени. К таким терминам в сфере кадровой политики муниципалитета стоит отнести: «муниципальная кадровая политика», «кадровая политика органов местного самоуправления», «кадровая политика муниципального образования», «кадровая политика в органах местного самоуправления», «кадровая политика на муниципальной службе». В чем же разница между этими терминами и какое содержание вкладывается в эти понятия?

Методы

В работе использован метод анализа основных теоретических понятий разных авторов, рассматривающих понятия в сфере кадровой политики муниципальных образований. Анализ рассматриваемых понятий проведен методом сравнения их субъекта и объекта.

Результаты

В результате проведенного исследования основных понятий в сфере кадровой политики муниципалитета следует сделать вывод, что понятия «муниципальная кадровая политика», «кадровая политика органов местного самоуправления», «кадровая политика муниципального образования», «кадровая политика в органах местного самоуправления», «кадровая политика на муниципальной службе» не идентичны и подразумевают разный объем полномочий муниципалитета.

Обсуждение

Для определения содержания понятий в сфере кадровой политики муниципалитета рассмотрим основные термины, предлагаемые разными авторами (табл. 1).

Таблица 1

Понятие муниципальной кадровой политики

Автор	Понятие	Определение
Страхова Е.Г. [6]	Муниципальная кадровая политика	Система теоретических знаний, идей, взглядов, принципов, отношений и организационно-практических мероприятий органов местного самоуправления, организаций, которые включают и отражают совокупность мер по подготовке, подбору, назначению, аттестации, перемещению, вознаграждению, наказанию и увольнению муниципальных служащих (персонала) организации
Астахов Ю.В. [1]	Муниципальная кадровая политика	Формирование качественного кадрового потенциала и удовлетворение потребностей производственной и социальной сферы в квалифицированных кадрах, обеспечение эффективной занятости трудоспособного населения и его оптимальное распределение между отраслями в области муниципальной экономики и социальной сферы в муниципальных образованиях, рациональное использование персонала предприятий, организаций и учреждений независимо от организационно-правовой формы собственности, обеспечение кадрами субъектов муниципального управления
Турчинов А.И. [7]	Муниципальная кадровая политика	Касается непосредственной жизнедеятельности людей, их жизнеобеспечения, эффективной работы органов местного самоуправления, распределения людей (кадров) по сферам деятельности, затрагивает как муниципальное управление и муниципальную службу, так и все сферы жизнедеятельности местного сообщества: экономику, культуру, социальную сферу и управление
Якишин Ю.В. [8]	Муниципальная кадровая политика	Генеральный курс работы с кадрами, т.е. выражающая интересы населения стратегия формирования, развития и рационального использования кадров, всех трудовых ресурсов
Ветютнев А.В. [2]	Кадровая политика в органах местного самоуправления	Инструмент управления муниципальными служащими, направленный на формирование высокоэффективного и квалифицированного кадрового потенциала
Заборовская С.Г. [4]	Кадровая политика на муниципальной службе	Система знаний, взглядов и практических мероприятий, направленных на повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления, реализуемых путем формирования кадрового состава, обладающего необходимыми качествами для исполнения полномочий соответствующих органов

Некоторые авторы понятие «муниципальная кадровая политика» рассматривают только в отношении работников органов местного самоуправления или муниципальных служащих, что, на наш взгляд, раскрывает только одно из направлений кадровой политики муниципалитета. Например, определение, данное Страховой Е.Г. [6] в практической части понятия, указывает перечень кадровых технологий, направленных на деятельность муниципальных служащих. Ветютнев А.В. [2] определяет кадровую политику в органах местного самоуправления как инструмент управления муниципальными служащими.

Анализируя приведенные понятия, их содержание условно можно разделить на две составляющие: теоретическую и практическую. Теоретическую часть составляют цели, задачи и принципы, определяющие содержание термина. В практической части определения отражена связь между субъектом и объектом (рис. 1).

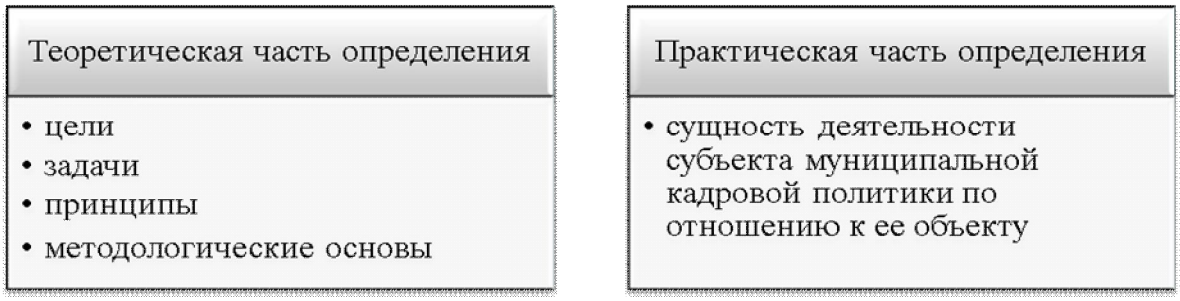

Рис. 1. Содержание определения муниципальной кадровой политики

Как уже было отмечено, практическая часть определения опирается на отношения между субъектом и объектом политики, проводимой муниципалитетом в отношении кадрового потенциала. В связи с этим, рассмотрим разницу между указанными определениями, выделив в них субъект и объект (рис. 2).

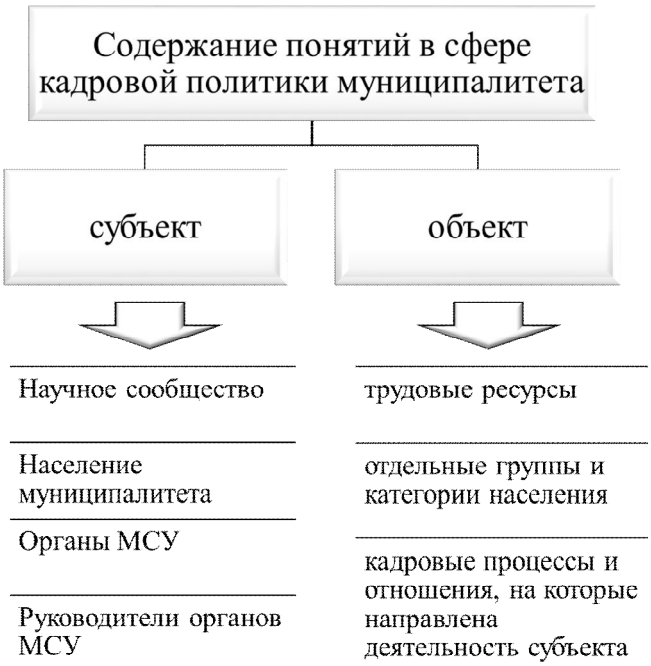

Рис. 2. Содержание понятий в сфере кадровой политики муниципалитета

Как и государственная кадровая политика, муниципальная кадровая политика является многосубъектной (рис. 3). Субъектами политики муниципалитета в отношении его кадрового потенциала являются:

– население муниципального образования, наделенное полномочиями по решению вопросов местного значения самостоятельно или через органы местного самоуправления;

– органы местного самоуправления, которые от лица населения муниципалитета вырабатывают и реализуют соответствующую политику [9]. Каждому субъекту соответствует свой объем функций и полномочий.

Рис. 3. Субъекты муниципальной кадровой политики

Объектом кадровой политики муниципального образования является кадровый потенциал, т.е. возможности населения муниципалитета, как реализованные, так и еще не реализованные. Понятие кадрового потенциала достаточно ёмкое. Для определения объекта кадровой политики муниципального образования следует выделить определенные группы. В частности, Вечер Л.С. в качестве объекта государственной кадровой политики выделяет:

- человеческие ресурсы;
- отдельные группы и категории населения;
- кадровые процессы и отношения, на которые направлена деятельность субъекта [3].

Эту же схему можно использовать и на уровне муниципалитета для определения объекта кадровой политики. Установить разницу между рассматриваемыми определениями можно, проанализировав их субъект и объект. Представим данный анализ в виде таблицы.

Таблица 2

Понятие	Субъект	Объект
Муниципальная кадровая политика	Научное сообщество	Кадровая политика муниципальных образований
Кадровая политика муниципального образования	Муниципальное образование (население муниципального образования и органы местного самоуправления)	- Трудовые ресурсы муниципального образования; - Отдельные группы и категории населения; - Кадровые процессы в муниципальном образовании
Кадровая политика органов местного самоуправления	Органы местного самоуправления	- Трудовые ресурсы муниципального образования; - Отдельные группы и категории населения; - Кадровые процессы в муниципальном образовании
Кадровая политика в органах местного самоуправления	Руководители соответствующих органов местного самоуправления	- Кадровый потенциал органов местного самоуправления; - Отдельные группы работников органов местного самоуправления; - Кадровые процессы в органах местного самоуправления
Кадровая политика на муниципальной службе	Руководители тех органов местного самоуправления, в которых осуществляется муниципальная служба	- Кадровый потенциал муниципальных служащих; - Отдельные группы муниципальных служащих; - Кадровые процессы на муниципальной службе

Выше уже была отмечена многосубъектность муниципальной кадровой политики. Субъектом понятия «кадровая политика муниципального образования» является муниципальное образование, т.е. его население и органы, осуществляющие местную власть.

В качестве объекта кадровой политики муниципального образования можно выделить:

- человеческие ресурсы муниципального образования;
- отдельные группы и категории населения;
- кадровые процессы и отношения, на которые направлена деятельность субъектов.

Из анализа понятия «кадровая политика органов местного самоуправления» с точки зрения определения субъекта данного понятия очевидно, что кадровая политика органов муниципального управления осуществляется от лица только одного из субъектов – органов местного самоуправления.

Объект кадровой политики органов местного самоуправления можно определить, исходя из их полномочий, которые определены статьей 17 Федерального закона № 131-ФЗ [9]. Т.к. органы местного самоуправления призваны решать вопросы от лица муниципального образования, можно констатировать, что объектами кадровой политики будут те же позиции, что и объекты кадровой политики муниципального образования. Опираясь на схему, приведенную выше в качестве объекта органов местного самоуправления можно выделить:

- человеческие ресурсы муниципалитета;
- отдельные группы и категории населения;
- кадровые процессы и отношения, на которые направлена деятельность субъектов, т.е. органов управления муниципалитетом.

Таким образом, разница между понятиями «кадровая политика муниципального образования» и «кадровая политика органов местного самоуправления» заключается только в разнице между субъектами управления. Во втором случае кадровая политика осуществляется без прямого участия населения данной территории.

Определить субъект понятия «кадровая политика в органах местного самоуправления» немного сложнее, т.к. в определении звучит скорее объект – органы местного самоуправления. Исходя из самого понятия, следует понимать, что в данном случае рассматривается кадровая политика, проводимая в органах управления муниципальным образованием. Таким образом, субъектом кадровой политики могут быть руководители соответствующих органов.

В качестве объекта кадровой политики в органах местного самоуправления выступают:

- кадровый потенциал соответствующих органов;
- отдельные группы работников органов местного самоуправления;
- кадровые процессы и отношения, на которые направлена деятельность субъекта.

В соответствии с законом о местном самоуправлении структуру органов местного самоуправления составляют:

- представительный орган муниципального образования;
- глава муниципального образования;
- местная администрация;
- контрольно-счетный орган муниципального образования;
- иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения [9].

Таким образом, можно выделить несколько групп работников данных органов с различным административно-правовым статусом:

– выборные должностные лица;
– муниципальные служащие;
– члены избирательных комиссий.

Субъектом кадровой политики на муниципальной службе являются руководители тех органов местного самоуправления, в которых осуществляется муниципальная служба.

Объектом кадровой политики на муниципальной службе, в отличие от кадровой политики в органах местного самоуправления, являются только муниципальные служащие. Следовательно, в качестве объекта можно выделить:

– кадровый потенциал муниципальных служащих;

– отдельные группы муниципальных служащих (например, выделяя по группам должностей, по классным чинам и др.);

– кадровые процессы и отношения, на которые направлена деятельность субъектов.

Таким образом, понятие «кадровая политика на муниципальной службе» уже, чем понятие «кадровая политика в органах местного самоуправления», т.к. в объект данного понятия не включены лица, замещающие выборные должности и иные лица, не отнесенные к муниципальным служащим, но работающие в соответствующих органах МСУ.

Все рассмотренные понятия в разной степени отражают деятельность муниципалитета в отношении его человеческого ресурса и кадрового потенциала, а также практику реализации кадровой политики в муниципальном образовании. В связи с этим понятие «муниципальная кадровая политика» следует считать понятием, отражающим обобщающие научные и теоретические подходы к содержанию кадровой политики в муниципалитете.

Заключение

Проанализировав таким образом все понятия с точки зрения выделения их субъекта и объекта, мы видим, что в каждом из них и субъект, и объект кадровой политики имеют определенные отличия.

Понятие «муниципальная кадровая политика» следует рассматривать как теоретическое понятие, отражающее обобщенные подходы к содержанию кадровой политики в муниципалитете, опирающиеся на научные исследования.

Литература

1. Астахов Ю.В. Муниципальная кадровая политика: теория, методология, технология: монография / Астахов Ю.В., Патрушев В.И.; Тульский ин-т экономики и информатики, Акад. наук социальных технологий и местного самоуправления. Москва; Белгород, 2014. 339 с.

2. Ветютнев А.В. Понятие и сущность кадровой политики в органах местного самоуправления // Современные научные исследования и инновации. 2022. № 2 [Электронный ресурс].URL: https://web.snauka.ru/issues/2022/02/97718

3. Вечер Л.С. Государственная кадровая политика и государственная служба: учеб. Пособие. Минск: Выш. шк., 2013. 352 с.

4. Заборовская С.Г. Кадровый менеджмент на государственной гражданской и муниципальной службе: учебное пособие. М.: Изд-во «Юрайт», 2021. 209 с.

5. Заборовская, С. Г. Содержание понятия «кадровая работа в системе государственного и муниципального управления» // Экономика и управление: научно-практический журнал. 2021. № 6. С. 200–202.

6. Страхова Е.Г. Кадровая политика и кадровое обеспечение муниципального образования // Международный научно-исследовательский журнал. 2012. № 7-2. С. 83–84.

7. Турчинов А.И. Человеческий капитал как фактор кадровой безопасности государства и общества // Человеческий капитал. 2012. № 9. С. 21–23.

8. Якишин Ю.В. Муниципальная кадровая политика в период структурной перестройки экономики // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2009. № 2. С. 97–106.

9. Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 06.10.2003.