

**МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**федеральное государственное автономное образовательное учреждение  
высшего образования «Национальный исследовательский  
Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского»  
(ННГУ)**

**Дзержинский филиал ННГУ**

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА  
ОРГАНИЗАЦИЯ ТРУДА МУНИЦИПАЛЬНЫХ  
СЛУЖАЩИХ**

**Учебно-методическое пособие**

Рекомендовано Объединенной методической комиссией  
Института открытого образования и филиалов университета для обучающихся  
Дзержинского филиала ННГУ по направлению 38.03.04 «Государственное и  
муниципальное управление»

г. Нижний Новгород

2019

УДК 35.08  
ББК 65.242  
И 201

Составители: к.ю.н. П.Ю. Иванов, к.соц.н. М.М. Серафимов, к. филос.н. Е.И. Яковлева.  
Государственная и муниципальная служба. Организация труда муниципальных служащих:  
Учебно-методическое пособие. - Нижний Новгород: ННГУ им. Н.И. Лобачевского, 2019. – 89  
с.

Рецензенты:

- Леднева Т.В., к.ю.н., зам. главы администрации городского округа город Бор Нижегородской области,
- Маслов А.И., консультант-юрист Совета депутатов городского округа город Бор, советник муниципальной службы 1 класса

В учебно-методическом пособии излагается тема организации труда муниципальных служащих в рамках дисциплины «Государственная и муниципальная служба», а также раскрываются методологические, теоретические и прикладные проблемы муниципального управления во взаимосвязи с организацией труда в данной сфере. Пособие предназначено для студентов Дзержинского филиала ННГУ, обучающихся по направлению подготовки 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление».

Ответственный за выпуск:  
председатель Объединенной методической комиссией  
Института открытого образования и филиалов университета  
Недорослова В.В.

УДК 35.08  
ББК 65.242

© Национальный исследовательский  
Нижегородский государственный университет  
им. Н. И. Лобачевского, 2019

## ОГЛАВЛЕНИЕ

|  |    |
|--|----|
| Введение   | 4  |
| Глава 1. Муниципальная служба как вид профессиональной деятельности                | 6  |
| Глава 2. Система управления кадрами муниципальных служащих                         | 17 |
| Глава 3. Особенности регулирования труда муниципальных служащих                    | 23 |
| Глава 4. Особенности организации труда муниципальных служащих                      | 37 |
| Глава 5. Формирование кадрового резерва и специфика кадровой работы                | 57 |
| Глава 6. Методы определения эффективности организации труда муниципальных служащих | 66 |
| Список литературы  | 84 |

## **Введение**

В текущей обстановке эволюции российского общества обеспечение исполнения функций государственной власти, реализацию исполнения различных социально-экономических реформ, целей и задач в интересах населения муниципального образования осуществляют работники органов местного самоуправления – муниципальные служащие.

Организация управленческого труда муниципальных служащих - один из значимых факторов эффективной работы местной администрации. Его важность зачастую недооценивается руководителями и специалистами администраций. Однако именно рациональная организация управленческого труда существенно влияет на обоснованное распределение обязанностей внутри управленческого аппарата, методы и сроки внедрения различных технических и организационных нововведений, технологию выполнения управленческих работ, обеспечивая устойчивое положение муниципальных образований.

Особое значение организации труда состоит в том, что она побуждает сотрудников работать значительно лучше, наличие соответствующей программы и гласность результатов её выполнения развивают инициативу, чувство ответственности и стимулируют стремление работать лучше и эффективнее.

Грамотная организация труда является неотъемлемым и важнейшим звеном в системе управления трудом. Она представляет собой определенную структуру, имеющую сложное строение, позволяющую выполнять регулятивную функцию.

Научная организация труда представляется одним из основных факторов, воздействующих на оценку удовлетворенности служащих выбором рабочего места и результатом своей работы.

Формирование профессионального состава муниципальных служащих является одним из важнейших факторов социально-экономического развития России. Это определяется необходимостью привлечения, поддержки

высококвалифицированного управленческого персонала в муниципалитете и создания предпосылок для их профессионального развития. Важен не только уровень профессионального лидерства, но и определенные характеристики его самоидентификации, соблюдение этических норм и особые моральные требования.

Формирование муниципальной администрации является необходимым предварительным условием для проведения структурных реформ в государстве и органах местного самоуправления, поскольку их успех невозможен без постоянного улучшения муниципальной службы.

Совершенствование работы с кадрами муниципальных служащих является эффективным инструментом политики для выполнения целей и задач муниципального управления. Это, в свою очередь, требует поиска новых подходов и идей для обеспечения эффективного управления муниципальными кадровыми ресурсами.

В данном учебно-методическом пособии излагается тема организации труда муниципальных служащих в рамках дисциплины «Государственная и муниципальная служба», а также раскрываются методологические, теоретические и прикладные проблемы муниципального управления во взаимосвязи с организацией труда в данной сфере. Данное пособие предназначено для преподавателей, студентов Дзержинского филиала ННГУ, обучающихся по направлению 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление».

## **Глава 1. МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА КАК ВИД ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**



Конституция РФ, определяющая понятия государственной власти и местного самоуправления, а также их органов, обусловила необходимость создания института муниципальной службы и муниципальных служащих. Современный подход к пониманию муниципальной службы, ее сущности сформировался в нашей стране, как и сам соответствующий институт, когда в 90-х гг. XX в. Федеральный закон «Об основах муниципальной службы Российской Федерации» определил муниципальную службу как профессиональную деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта).

Органы местного самоуправления - самостоятельная часть профессионального публично-властного аппарата страны. Служба в органах местного самоуправления именуется муниципальной службой. Она является институтом, который, опираясь на гражданскую культуру, профессиональные знания и квалификацию муниципальных служащих, обеспечивает эффективное управление делами муниципального образования.

То есть муниципальная служба – уникальная профессиональная деятельность, отличающаяся от государственной и иной службы рядом особенностей в правовом регулировании и специфичностью выполняемых функций. Но, тем не менее, данная деятельность имеет все признаки трудовой, и муниципальный служащий осуществляет именно трудовые функции, а не властные полномочия местного самоуправления.

К основным принципам муниципальной службы относятся:

- 1) приоритет прав и свобод человека и гражданина;
- 2) равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к муниципальной службе и равные условия ее прохождения;
- 3) профессионализм и компетентность муниципальных служащих;
- 4) стабильность муниципальной службы;
- 5) доступность информации о деятельности муниципальных служащих;
- 6) взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;
- 7) единство основных требований к муниципальной службе и учет исторических и иных местных традиций при прохождении муниципальной службы;
- 8) правовая и социальная защищенность муниципальных служащих;
- 9) ответственность муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей;
- 10) внепартийность муниципальной службы.

Статья 10 вышеуказанного закона определяет муниципального служащего как гражданина, исполняющего в порядке, определенном муниципальными правовыми актами в соответствии с российскими федеральными и региональными законами, обязанности по должности муниципальной службы за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета.

Граждан, имеющих соответствующее профессиональное образование и подготовку, муниципальное образование принимает (нанимает) на работу для реализации публичных функций.

При этом муниципальный служащий наделяется определенным кругом служебных обязанностей в соответствии с занимаемой им должностью, то есть фактически выполняет в этом органе соответствующую трудовую функцию, которая согласно ст. 15 ТК РФ определяется как работа по должности в

соответствии со штатным расписанием, профессии, специальности, направлениям подготовки, конкретного вида поручаемой работнику работы. Принципиальных различий между трудовой деятельностью работника и профессиональной деятельностью муниципального служащего, позволяющих говорить о специальном роде деятельности, отличной от трудовой, не существует. Существует некая особенность, заключающаяся в том, что трудовая деятельность муниципального служащего связана с реализацией функций муниципального образования, то есть специфическим содержанием функционирования муниципальной службы в целом, а значит, и специфической сферой реализации статуса муниципальных служащих, являются цели и задачи местного самоуправления, а также интересы муниципальных образований.

Для муниципального служащего нанимателем является муниципальное образование, от имени которого полномочия нанимателя осуществляет представитель нанимателя (работодатель). Представителем нанимателя (работодателем) может быть глава муниципального образования, руководитель органа местного самоуправления, председатель избирательной комиссии муниципального образования или иное лицо, уполномоченное исполнять обязанности представителя нанимателя (работодателя).

Необходимым элементом структуры местного самоуправления является должность. В системе муниципальной службы выделяются:

1. **Муниципальные должности** – это должности, которые связаны с непосредственным осуществлением полномочий муниципальных органов. Лица, замещающие муниципальные должности: депутаты, члены выборных органов местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления, члены постоянных избирательных комиссий муниципальных образований. Указанные лица не являются муниципальными служащими.

2. **Должность муниципальной службы** - должность в органе местного самоуправления, аппарате контрольно-счетного органа муниципального образования, аппарате избирательной комиссии муниципального образования,

которые образуются в соответствии с уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления, контрольно-счетного органа муниципального образования, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность.

Должности муниципальной службы устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с реестром должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации, утверждаемым законом субъекта Российской Федерации.

Должности муниципальной службы подразделяются на группы. Согласно Федеральному Закону от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в РФ» должности муниципальной службы подразделяются на следующие группы:

- 1-я группа – высшие должности муниципальной службы;
- 2-я группа – главные должности муниципальной службы;
- 3-я группа – ведущие должности муниципальной службы;
- 4-я группа – старшие должности муниципальной службы;
- 5-я группа – младшие должности муниципальной службы.

К какой группе и категории относится та или иная должность муниципальной службы, определяет реестр муниципальных должностей муниципальной службы конкретного субъекта Российской Федерации.

Отнесение должностей к определенной группе обусловлено объемом и содержанием служебных функций, соответствующих данной должности. Так, высшей группе должностей муниципальной службы обычно соответствуют руководящие должности с предъявлением к ним самых высоких квалификационных профессиональных требований, а также установлением по отношению к ним повышенной ответственности. Например, к ним могут относиться такие муниципальные должности, как глава администрации, руководитель аппарата, заместитель главы администрации. Должности главной

и ведущей группы часто включают в себя руководящие должности и должности помощников (советников), что обуславливает предъявление достаточно строгих требований к их компетенции (например, к ним могут быть отнесены директор департамента администрации, председатель (руководитель) комитета, заместитель начальника управления аппарата, начальник (заведующий) отдела, службы, помощник, советник, консультант председателя представительного органа муниципального образования и др.). Муниципальные должности старшей и младшей группы чаще всего объединяют те должности, замещение которых связано с выполнением обязанностей, непосредственно возлагаемых на структурное подразделение, а также обеспечением деятельности органа местного самоуправления в целом, а также муниципальных служащих, замещающих муниципальные должности высшей и главной групп. Замещение муниципальных должностей этих групп не предполагает осуществление руководящих функций, и к ним, как правило, предъявляются менее высокие требования и на них возлагаются менее сложные обязанности, чем при замещении муниципальных должностей ведущей группы. К таким должностям могут относиться специалисты, которые по существу своих обязанностей являются секретарями, сотрудниками общих отделов (канцелярий) и т.п. (должности главного, ведущего специалиста и специалиста, специалиста I и II категории соответственно).

Квалификационные требования к должностям муниципальной службы устанавливают показатели, определяющие соответствие профессионального уровня муниципального служащего либо кандидата на замещение определённой муниципальной должности функциям и полномочиям.

В квалификационные требования включаются:

- уровень профессионального образования с учётом группы должностей муниципальной службы;
- стаж и опыт работы по специальности, направления подготовки;

- уровень знаний Конституции РФ, федеральных законов, устава, законов субъектов РФ, устава МО и других нормативно правовых актов МО.

Гражданам, претендующим на должности муниципальной службы, рекомендуется иметь:

- для замещения должностей муниципальной службы высшей группы должностей муниципальной службы обязательно наличие высшего образования не ниже уровня специалитета, магистратуры;

- для замещения должностей муниципальной службы главной группы должностей муниципальной службы, ведущей группы должностей муниципальной службы, старшей группы должностей муниципальной службы обязательно наличие высшего образования;

- для замещения должностей муниципальной службы младшей группы должностей муниципальной службы обязательно наличие профессионального образования.

В целях обеспечения высокого профессионального уровня муниципальных служащих, единства квалификационных требований рекомендуется установить квалификационные требования к стажу и опыту работы:

- высшие должности муниципальной службы - не менее шести лет стажа муниципальной службы или не менее семи лет стажа работы по специальности, направлению подготовки;
- главные должности муниципальной службы - не менее четырех лет стажа муниципальной службы или не менее пяти лет стажа работы по специальности, направлению подготовки;
- ведущие должности муниципальной службы - не менее двух лет стажа муниципальной службы или не менее четырех лет стажа работы по специальности, направлению подготовки;
- старшие должности муниципальной службы - требования к стажу муниципальной службы, стажу работы по специальности, направлению подготовки не предъявляются;

- младшие должности муниципальной службы - требования к стажу муниципальной службы, стажу работы по специальности, направлению подготовки не предъявляются.

Другие квалификационные требования по соответствующим муниципальным должностям устанавливаются нормативными правовыми актами МО с учётом компетенции органов и должностных лиц МСУ.

**Классные чины** присваиваются муниципальным служащим в соответствии с замещаемой должностью муниципальной службы в пределах группы должностей муниципальной службы и указывают на соответствие уровня профессиональной подготовки муниципальных служащих квалификационным требованиям для замещения должностей муниципальной службы.

Часть 3 статьи 8.1 Закон Нижегородской области от 03.08.2007 № 99-З «О муниципальной службе в Нижегородской области» устанавливает следующие классные чины:

- 1) замещающим высшие должности муниципальной службы - действительный муниципальный советник 1, 2 или 3-го класса;
- 2) замещающим главные должности муниципальной службы - муниципальный советник 1, 2 или 3-го класса;
- 3) замещающим ведущие должности муниципальной службы - советник муниципальной службы 1, 2 или 3-го класса;
- 4) замещающим старшие должности муниципальной службы - референт муниципальной службы 1, 2 или 3-го класса;
- 5) замещающим младшие должности муниципальной службы - секретарь муниципальной службы 1, 2 или 3-го класса.

Классные чины присваиваются муниципальным служащим с учетом:

- 1) соблюдения последовательности присвоения в соответствии с перечислением классных чинов;
- 2) профессионального уровня муниципального служащего;

3) продолжительности муниципальной службы в предыдущем классном чине и в замещаемой должности муниципальной службы.

Классный чин может быть первым или очередным. Первыми классными чинами (в зависимости от группы должностей муниципальной службы, к которой относится должность муниципальной службы, замещаемая муниципальным служащим) являются:

1) для высшей группы должностей муниципальной службы - действительный муниципальный советник 3 класса;

2) для главной группы должностей муниципальной службы - муниципальный советник 3 класса;

3) для ведущей группы должностей муниципальной службы - советник муниципальной службы 3 класса;

4) для старшей группы должностей муниципальной службы - референт муниципальной службы 3 класса;

5) для младшей группы должностей муниципальной службы - секретарь муниципальной службы 3 класса.

Первый классный чин присваивается муниципальному служащему:

1) впервые поступившему на муниципальную службу и не имеющему классного чина муниципальной службы;

2) при назначении муниципального служащего на должность муниципальной службы, которая относится к более высокой группе должностей муниципальной службы, чем замещаемая им ранее.

Для прохождения муниципальной службы устанавливаются следующие сроки:

1) в классных чинах секретаря муниципальной службы 3-го и 2-го класса, референта муниципальной службы 3-го и 2-го класса - не менее одного года;

2) в классных чинах советника муниципальной службы 3-го и 2-го класса, муниципального советника 3-го и 2-го класса - не менее двух лет;

3) в классных чинах действительного муниципального советника 3-го и 2-го класса - не менее одного года.

Для прохождения муниципальной службы в классных чинах секретаря муниципальной службы 1-го класса, референта муниципальной службы 1-го класса, советника муниципальной службы 1-го класса и муниципального советника 1-го класса сроки не устанавливаются.

Стоит отметить и такую особенность, как двойной отраслевой статус муниципального служащего. С одной стороны, он обычный гражданин, поступающий на службу и выполняющий за вознаграждение трудовую функцию. С другой, замещая должность муниципальной службы, он участвует в осуществлении функций местного самоуправления, и потому действует как представитель публичной власти, способный оказать влияние на издаваемые властные обязательные решения. Соответственно, статус муниципального служащего как работника определяется нормами трудового права, а его статус как агента публичной власти обуславливается частью публичного права – муниципальным правом.

Так, учитывая специфичность таких понятий как «муниципальная служба» и «муниципальный служащий», О. Е. Луценко в своей научной работе обращает внимание на компетентность и соответствие кадров, которые находятся на этой муниципальной службе.

На настоящем этапе развития российского общества и государства институт муниципальной службы нуждается в комплектовании его системой служащих новой формации и квалификации, обладающих инновационными качествами, креативным мышлением, развитым мировоззрением, культурой, высоким уровнем профессионализма.

Муниципальная служба обладает как общими для всех видов служебной деятельности признаками, так и особенными, обусловленными специфическими характеристикам института местного самоуправления. Так, к

числу особенных признаков, авторы Л. Н. Алисова и Е. А. Захарова в своей совместной научной работе, относят следующие:

- она учреждается и функционирует в сфере публичной власти, носит публично-правовой характер;
- имеет специфические задачи, связанные с обеспечением полномочий местного самоуправления;
- имеет определенную преемственность с институтом государственной службы.

Функциональная роль профессионализации муниципальных служащих заключается в том, что она детерминирует качество служебной деятельности кадров. Во-первых, от уровня профессиональной компетентности чиновников зависят результативность управления и, следовательно, удовлетворенность граждан степенью решения их проблем. Во-вторых, профессионализм в значительной мере определяет характер связи местной власти с различными социальными группами, являющимися главными субъектами оценки ее деятельности.

Современное кадровое состояние института муниципальной службы, его восприятие обществом актуализирует необходимость разработки и внедрения систем анализа и оценки личностных, психологических, деловых, профессиональных качеств как лиц, претендующих на занятие муниципальной должности, так и являющихся муниципальными служащими.

**Контрольные вопросы для проверки качества освоения материала  
главы 1 «Муниципальная служба как вид профессиональной  
деятельности»:**

1. Что такое муниципальная служба?
2. Перечислите основные принципы муниципальной службы.
3. Определите понятие «муниципальный служащий».

4. Объясните разницу между понятиями «муниципальные должности» и «должности муниципальной службы».
5. Перечислите основные категории должностей муниципальной службы.
6. Охарактеризуйте систему должностей работников органов местного самоуправления.
7. Представьте классификацию должностей муниципальной службы по группам в соответствии с 25-ФЗ «О муниципальной службе в РФ»
8. Что включают в себя квалификационные требования к муниципальным должностям муниципальной службы?
9. Поясните особенность отраслевого статуса муниципального служащего.

## Глава 2. СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ КАДРАМИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ



Деятельность муниципального

служащего осуществляется в рамках нормативных правовых актов. Это сильно влияет на особенности управления персоналом в муниципальной службе. Несмотря на разнообразие методов управления персоналом, сосредоточимся на некоторых из его наиболее важных особенностей.

*Управление персоналом* можно рассматривать и как внутреннее качество системы муниципальной службы, основными элементами которой являются *субъект* - управляющий элемент (руководитель органа муниципальной власти и кадровая служба этого органа) и *объект* -управляемый элемент (персонал органа муниципальной власти, муниципальные служащие), постоянно взаимодействующие на началах самоорганизации. Управление персоналом муниципальной службы - это целенаправленное упорядоченное воздействие субъекта на объект, осуществляемое непосредственно субъектом управления.

Управление персоналом в системе кадрового обеспечения муниципальной службы является самостоятельно функционирующей и организованной подсистемой, в которой взаимодействуют свои субъекты и объекты управления, складываются свои управленческие отношения, определяются и реализуются конкретные задачи по формированию и рациональному использованию кадрового потенциала муниципального аппарата. Можно рассматривать управление персоналом как самостоятельно функционирующую систему -систему кадровой работы, включающую в себя реализуемые задачи, приоритеты, механизмы и технологии.

Система управления персоналом органов местного самоуправления состоит, по меньшей мере, из пяти компонентов:

1. организационной структуры управления персоналом муниципальной службы;
2. системы работы с персоналом муниципальной службы;
3. нормативно-правовой базы управления персоналом;
4. информационно-методического обеспечения системы управления персоналом;
5. технологий управления персоналом и методов управления персоналом муниципальной службы (рисунок 1.3).



*Рисунок 2. Система управления персоналом муниципальной службы*

Данная система управления персоналом муниципальной службы, являясь органической составной частью муниципальной кадровой политики органов местного самоуправления, должна строиться и базироваться на ее принципах и приоритетах, а также на общих принципах системы управления персоналом муниципальной службы.

Общие принципы системы управления персоналом муниципальной службы могут быть сформулированы следующим образом:

- научная обоснованность и комплексность в работе с персоналом, с учетом всех факторов, влияющих на нее;

- перспективность, с учетом прогноза формирования и развития персонала службы на ближайшие пятилетие и с учетом социально-экономического развития территории, в том числе изменений содержания и характера труда муниципальных служащих;
- устойчивость системы управления персоналом к изменениям внешней среды и соответствие ее состоянию;
- непрерывность в управлении персоналом и оперативность при принятии решений по анализу и совершенствованию системы управления персоналом;
- законность, основанная на правовой и социальной защите персонала муниципальной службы, соблюдении нормативно-правовых требований, технологий и процедур в решении кадровых вопросов;
- систематическое обновление ротации персонала муниципальной службы, его качественного укрепления за счет постоянного притока свежих сил с сохранением преемственности и использованием способности кадров всех возрастов;
- оптимальность при выборе наиболее рационального варианта формирования системы управления персоналом для конкретных условий;
- экономичность и эффективность функционирования системы управления персоналом.

Негативное воздействие на результативность работы органов местной власти оказывают:

1. неадекватность уровня подготовки муниципальных служащих потребностям местного сообщества, выражающаяся в несоответствии показателей образовательного уровня муниципальных служащих нормативным требованиям правового

характера (отсутствие у части служащих высшего образования, в том числе профильного, недостаточная интенсивность дополнительного образования и пр.),

2. низкая ответственность муниципальных служащих за результаты своего труда.

С учётом экономических, маркетинговых и организационно-распорядительных (управленческие или административные) направлений для совершенствования структуры кадрового состава, необходимо выполнять следующие мероприятия:

1. проводить аттестацию служащих в органах местного самоуправления.
2. повышать квалификацию служащих (для сокращения потерь рабочего времени путём посещения семинаров и курсов переподготовки кадров);
3. оснастить специалистов программным обеспечением для кадрового делопроизводства;
4. ввести систему служебно-профессионального продвижения служащих, обеспечивая тем самым карьерный рост сотрудников, ротацию кадров путем перемещения их на вышестоящие должности;
5. оптимизировать систему подбора кадрового состава.

В современных условиях управление профессионализацией муниципальной службы следует осуществлять системно, учитывая методологический, технологический, организационный и обеспечивающий необходимые составляющие (рис.3).



Рисунок 3. Составляющие системы профессионализации муниципальных служащих

На основании результатов исследования можно сформулировать конкретные направления для субъектов федерального, регионального, муниципального уровней управления профессионализацией, каждый из которых имеет свои особенности:

- *на федеральном уровне* - законодательное закрепление необходимости экспертного участия общественности в оценке результативности органов местного самоуправления при определении эффективности их деятельности, совершенствование системы подготовки кадров для муниципального управления на первичном этапе профессионализации;
- *на региональном уровне* - дальнейшее развитие системы переподготовки и повышения квалификации, организация обучения кадровых служб, способствующего переходу от кадрового делопроизводства к управлению профессионализацией муниципальной службы;
- *на муниципальном уровне* - систематизация работы с кадровым резервом муниципальной службы, внедрение кадровых технологий для служащих, работающих в органах МСУ.

В программах социально-экономического развития муниципальных образований необходимо предусматривать подпрограммы профессионализации кадров органов местного самоуправления и обеспечивать открытую объективную информацию о ходе выполнения программных мероприятий для общественной оценки.

Практическая реализация названных выше подходов создаст условия для повышения профессионального уровня муниципальных служащих, способствуя тем самым повышению эффективности управленческой деятельности в муниципальном образовании.

**Контрольные вопросы для проверки качества освоения материала главы 2 «Система управления кадрами муниципальных служащих»:**

1. Раскройте понятие «управление персоналом муниципальной службы», субъект и объект управления.
2. Перечислите пять компонентов системы управления персоналом органов местного самоуправления.
3. Назовите общие принципы системы управления персоналом муниципальной службы.
4. Какие факторы оказывают негативное воздействие на результативность работы органов местной власти?
5. Какие мероприятия необходимо осуществлять для совершенствования структуры кадрового состава?
6. Раскройте содержание основных составляющих системы профессионализации муниципальных служащих.
7. Перечислите конкретные направления управления профессионализацией муниципальных служащих для субъектов федерального, регионального, муниципального уровней.

### **Глава 3. ОСОБЕННОСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРУДА МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ**



Регулирование труда муниципальных служащих, осуществляется комплексно, нормами права, прежде всего, трудовым правом и муниципальным правом. Опираясь на статью 130 Конституции Российской Федерации, местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение вопросов местного значения населением, а также вопросов владения, пользования и распоряжение муниципальной собственностью. Регулирование труда муниципальных служащих имеет ряд существенных особенностей, отличающихся от правил, установленных Трудовым Кодексом Российской Федерации. Эти особенности закреплены в Федеральном Законе от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в РФ» и касаются:

1. порядка поступления и нахождения на муниципальной службе (статья 16);
2. проведения конкурса на замещение должности муниципальной службы (статья 17);
3. порядка и условий проведения аттестации муниципальных служащих (статья 18);
4. особые основания для расторжения трудового договора с муниципальным служащим, помимо тех оснований, что предусмотрены законодательством Российской Федерации о труде (статья 19);
5. гарантий для муниципальных служащих (статья 23);

б. запретов и ограничений в осуществлении трудовой и предпринимательской деятельности (статья 14).

Муниципальные служащие Российской Федерации реализуют свое право на труд, путем добровольного заключения трудового договора. Трудовой договор в то же время является и юридическим фактом реализации муниципальными служащими других трудовых прав и обязанности добровольно трудиться в избранной сфере деятельности.

Особенности трудового договора муниципальных служащих обусловлены тем, что содержание трудового договора муниципального служащего предусмотрено законодательством о муниципальной службе, это проявляется в том, что: сторонами трудового договора являются представитель нанимателя (работодатель) и муниципальный служащий; важнейшей обязанностью по трудовому договору является обеспечение исполнения Конституции Российской Федерации и федеральных законов в интересах граждан Российской Федерации.

Общие требования к содержанию трудового договора муниципального служащего определяется трудовым законодательством. Трудовой договор с муниципальным служащим должен быть заключен в письменной форме в двух экземплярах, один из которых находится у муниципального служащего, а другой – в кадровой службе муниципального органа. При замещении должности муниципальной службы в муниципальном образовании заключению трудового договора может предшествовать конкурс, в ходе которого осуществляется оценка профессионального уровня претендентов на замещение должности муниципальной службы, их соответствия установленным квалификационным требованиям к должности муниципальной службы.

Условия трудового договора можно подразделить на *основные (существенные) и дополнительные.*

1. К *основным* относятся условия, которые определены статьей 57 Трудового Кодекса РФ и рядом норм законодательства о муниципальной службе.
2. *Дополнительные* условия трудового договора муниципального служащего предусмотрены действующим ФЗ «О муниципальной службе в РФ». Одним из таких условий является, возможность предоставления муниципальному служащему длительного отпуска без сохранения заработной платы сроком до одного года (статья 21 п.7).

Муниципальный служащий в рамках Трудового Кодекса РФ имеет право на защиту персональных данных, на заработную плату, охрану труда, отпуск, судебную защиту нарушенных прав, социальное и пенсионное страхование, объединение в профессиональные союзы (ассоциации) для защиты своих прав, социально-экономических и профессиональных интересов.

В соответствии со статьей 11 Федерального Закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в РФ» к правам муниципального служащего относятся:

- 1) ознакомление с документами, устанавливающими его права и обязанности по замещаемой должности муниципальной службы, критериями оценки качества исполнения должностных обязанностей и условиями продвижения по службе;
- 2) обеспечение организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей;
- 3) оплату труда и другие выплаты в соответствии с трудовым законодательством, законодательством о муниципальной службе и трудовым договором (контрактом);
- 4) отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности рабочего (служебного) времени, предоставлением

выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодного оплачиваемого отпуска;

5) получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей, а также на внесение предложений о совершенствовании деятельности органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования;

6) участие по своей инициативе в конкурсе на замещение вакантной должности муниципальной службы;

7) получение дополнительного профессионального образования в соответствии с муниципальным правовым актом за счет средств местного бюджета;

8) пенсионное обеспечение в соответствии с законодательством РФ;

9) иные в соответствии Федеральному Закону от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в РФ».

Муниципальный служащий обязан:

1) соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации;

2) исполнять должностные обязанности в соответствии с должностной инструкцией;

3) соблюдать при исполнении должностных обязанностей права, свободы и законные интересы человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств, а также права и законные интересы организаций;

4) соблюдать установленные в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования правила внутреннего трудового распорядка, должностную инструкцию, порядок работы со служебной информацией;

5) поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей;

6) не разглашать сведения, составляющие государственную и иную охраняемую федеральными законами тайну;

7) беречь государственное и муниципальное имущество, в том числе предоставленное ему для исполнения должностных обязанностей;

8) представлять сведения о себе и членах своей семьи;

9) сообщать представителю нанимателя (работодателю) о выходе из гражданства Российской Федерации в день выхода из гражданства Российской Федерации или о приобретении гражданства иностранного государства в день приобретения гражданства иностранного государства;

10) соблюдать ограничения, выполнять обязательства, не нарушать запреты, которые установлены Федеральным Законом от 02.03.2007 № 25-ФЗ и другими федеральными законами;

11) уведомлять в письменной форме представителя нанимателя (работодателя) о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению подобного конфликта.

Ограничения, связанные с муниципальной службой:

Гражданин не может быть принят на муниципальную службу, а муниципальный служащий не может находиться на муниципальной службе в случае:

1) признания его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу;

2) осуждения его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности муниципальной службы, по приговору суда, вступившему в законную силу;

3) отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральными законами

тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности муниципальной службы, на замещение которой претендует гражданин, или по замещаемой муниципальным служащим должности муниципальной службы связано с использованием таких сведений;

4) наличия заболевания, препятствующего поступлению на муниципальную службу или ее прохождению и подтвержденного заключением медицинской организации. Порядок прохождения диспансеризации, перечень таких заболеваний и форма заключения медицинской организации устанавливаются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти;

5) близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с главой муниципального образования, который возглавляет местную администрацию, если замещение должности муниципальной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью этому должностному лицу, или с муниципальным служащим, если замещение должности муниципальной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

б) прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства - участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право находиться на муниципальной службе;

7) наличия гражданства иностранного государства (иностранных государств), за исключением случаев, когда муниципальный служащий является гражданином иностранного государства - участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе;

8) представления подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на муниципальную службу;

9) непредставления предусмотренных настоящим Федеральным законом, Федеральным законом от 25 декабря 2008 года N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" и другими федеральными законами сведений или представления заведомо недостоверных или неполных сведений при поступлении на муниципальную службу;

10) непредставления сведений, предусмотренных статьей 15.1 настоящего Федерального закона;

11) признания его не прошедшим военную службу по призыву, не имея на то законных оснований, в соответствии с заключением призывной комиссии (за исключением граждан, прошедших военную службу по контракту) - в течение 10 лет со дня истечения срока, установленного для обжалования указанного заключения в призывную комиссию соответствующего субъекта Российской Федерации, а если указанное заключение и (или) решение призывной комиссии соответствующего субъекта Российской Федерации по жалобе гражданина на указанное заключение были обжалованы в суд, - в течение 10 лет со дня вступления в законную силу решения суда, которым признано, что права гражданина при вынесении указанного заключения и (или) решения призывной комиссии соответствующего субъекта Российской Федерации по жалобе гражданина на указанное заключение не были нарушены.

Гражданин не может быть принят на муниципальную службу после достижения им возраста 65 лет - предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы.

В связи с прохождением муниципальной службы муниципальному служащему запрещается:

1) замещать должность муниципальной службы в случае:

а) избрания или назначения на государственную должность Российской Федерации либо на государственную должность субъекта Российской Федерации, а также в случае назначения на должность государственной службы;

б) избрания или назначения на муниципальную должность;

в) избрания на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования;

2) заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, участвовать в управлении коммерческой организацией или в управлении некоммерческой организацией (за исключением участия в управлении политической партией; участия на безвозмездной основе в управлении органом профессионального союза, в том числе выборным органом первичной профсоюзной организации, созданной в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования; участия в съезде (конференции) или общем собрании иной общественной организации, жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооперативов, товарищества собственников недвижимости; участия на безвозмездной основе в управлении указанными некоммерческими организациями (кроме политической партии и органа профессионального союза, в том числе выборного органа первичной профсоюзной организации, созданной в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования) в качестве единоличного исполнительного органа или вхождения в состав их коллегиальных органов управления с разрешения представителя нанимателя (работодателя), которое

получено в порядке, установленном муниципальным правовым актом), кроме представления на безвозмездной основе интересов муниципального образования в органах управления и ревизионной комиссии организации, учредителем (акционером, участником) которой является муниципальное образование, в соответствии с муниципальными правовыми актами, определяющими порядок осуществления от имени муниципального образования полномочий учредителя организации или управления находящимися в муниципальной собственности акциями (долями участия в уставном капитале); иных случаев, предусмотренных федеральными законами;

3) быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в органе местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования, в которых он замещает должность муниципальной службы либо которые непосредственно подчинены или подконтрольны ему, если иное не предусмотрено федеральными законами;

4) получать в связи с должностным положением или в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения). Подарки, полученные муниципальным служащим в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются муниципальной собственностью и передаются муниципальным служащим по акту в орган местного самоуправления, избирательную комиссию муниципального образования, в которых он замещает должность муниципальной службы, за исключением случаев, установленных Гражданским кодексом Российской Федерации. Муниципальный служащий, сдавший подарок, полученный им в связи с протокольным мероприятием, со служебной командировкой или с другим официальным мероприятием, может его выкупить в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации;

5) выезжать в командировки за счет средств физических и юридических лиц, за исключением командировок, осуществляемых на взаимной основе по договоренности органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования с органами местного самоуправления, избирательными комиссиями других муниципальных образований, а также с органами государственной власти и органами местного самоуправления иностранных государств, международными и иностранными некоммерческими организациями;

6) использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического, финансового и иного обеспечения, другое муниципальное имущество;

7) разглашать или использовать в целях, не связанных с муниципальной службой, сведения, отнесенные в соответствии с федеральными законами к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей;

8) допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования и их руководителей, если это не входит в его должностные обязанности;

9) принимать без письменного разрешения главы муниципального образования награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, если в его должностные обязанности входит взаимодействие с указанными организациями и объединениями;

10) использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума;

11) использовать свое должностное положение в интересах политических партий, религиозных и других общественных объединений, а также публично

выражать отношение к указанным объединениям в качестве муниципального служащего;

12) создавать в органах местного самоуправления, иных муниципальных органах структуры политических партий, религиозных и других общественных объединений (за исключением профессиональных союзов, а также ветеранских и иных органов общественной самодеятельности) или способствовать созданию указанных структур;

13) прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования трудового спора;

14) входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;

15) заниматься без письменного разрешения представителя нанимателя (работодателя) оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

Гарантии, предоставляемые муниципальному служащему:

- 1) надлежащие условия работы;
- 2) право на своевременное и в полном объеме получение денежного содержания;
- 3) отдых;
- 4) медицинское обслуживание муниципального служащего и членов его семьи;
- 5) пенсионное обеспечение;

б) обязательное государственное страхование;

7) защита муниципального служащего и членов его семьи от насилия, угроз и других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей.

В соответствии со статьей 26 Федерального Закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в РФ» и статей 191 Трудового Кодекса РФ, за успешное и добросовестное исполнение муниципальным служащим своих обязанностей, продолжительную и безупречную службу, выполнения заданий особой важности и сложности предусмотрены различные поощрения.

Виды поощрения муниципального служащего и порядок его применения устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

Ответственность муниципального служащего за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на него обязанностей (должностной проступок) регулируется статьей 27 Федерального Закона № 25-ФЗ от 02.03.2007. Статья 192 ТК РФ устанавливает три вида дисциплинарных взысканий – замечание, выговор и увольнение. Дисциплинарное взыскание на муниципального служащего налагается представителем нанимателя (работодателем).

Кроме того, п.2 статьи 27 Федерального Закона № 25-ФЗ «О муниципальной службе в РФ» устанавливает, что муниципальный служащий, допустивший дисциплинарный проступок, может быть временно (но не более чем на один месяц), до решения вопроса о его дисциплинарной ответственности, отстранен от исполнения должностных обязанностей с сохранением денежного содержания. Отстранение муниципального служащего от исполнения должностных обязанностей в этом случае производится муниципальным правовым актом.

Согласно ФЗ «О муниципальной службе в РФ», муниципальный служащий в случае сомнения в правомерности полученного им для исполнения

распоряжения должен представить руководителю, давшему поручение, в письменной форме обоснование неправомерности данного поручения с указанием положений, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, муниципальных правовых актов, которые могут быть нарушены при исполнении данного поручения. Если руководитель подтверждает обоснование неправомерности, то муниципальный служащий обязан отказаться от его исполнения. В случае исполнения неправомерного поручения муниципальный служащий и давший это поручение руководитель несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Правовое регулирование времени отдыха муниципальных служащих предусматривает:

- основной или ежегодный оплачиваемый отпуск;
- дополнительный оплачиваемый отпуск, разновидностями которого являются дополнительный отпуск за выслугу лет и дополнительный отпуск за ненормированное служебное время;
- краткосрочный и долгосрочный отпуск без сохранения денежного содержания.

Если статья 115 Трудового Кодекса РФ устанавливает продолжительность ежегодного основного оплачиваемого отпуска в 28 календарных дней, то муниципальному служащему устанавливается ежегодный оплачиваемый отпуск продолжительностью не менее 30 календарных дней.

Что касается оплаты труда муниципальных служащих, то денежное содержание состоит из должностного оклада муниципального служащего в соответствии с замещаемой им должностью муниципальной службы, а также из ежемесячных и иных дополнительных выплат, определяемых законом субъекта Российской Федерации (статья 22 ФЗ «О муниципальной службе в РФ»).

**Контрольные вопросы для проверки качества освоения материала  
главы 3 «Особенности регулирования труда муниципальных  
служащих»:**

1. На основании каких нормативно-правовых документов осуществляется регулирование труда муниципальных служащих?
2. Назовите основные особенности регулирования труда муниципальных служащих, отличающихся от правил, установленных Трудовым Кодексом Российской Федерации.
3. Определите особенности трудового договора муниципальных служащих.
4. Назовите основные (существенные) и дополнительные условия трудового договора муниципального служащего.
5. Перечислите основные права муниципального служащего в соответствии с трудовым договором муниципального служащего.
6. Перечислите основные обязанности муниципального служащего в соответствии с трудовым договором муниципального служащего.
7. Перечислите ограничения, связанные с муниципальной службой.
8. Перечислите основные запреты, связанные с муниципальной службой.
9. Перечислите гарантии, предоставляемые муниципальному служащему
10. Что предусматривает правовое регулирование времени отдыха муниципальных служащих?
11. Особенности оплаты труда муниципального служащего.

## Глава 4 . ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ ТРУДА МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ



Под организацией труда муниципальных служащих понимается приведение трудовой деятельности в определенную систему, которую характеризуют следующие принципы:

- внутренняя упорядоченность;
- согласованность;
- взаимодействие муниципальных служащих для реализации совместной цели.

*Предметом* труда муниципальных служащих, является информация, которая выполняет в органах муниципальной власти исключительно важные функции. Она служит фактическим и юридическим основанием для принятия управленческих решений, отражает процесс их выполнения, фиксирует достигнутые результаты, обеспечивает закрепление во времени, передачу в пространстве определенных сведений, является важным источником для широких научных обобщений, служебных и исторических справок.

К основным *задачам* организации труда муниципальных служащих относят:

1) экономические — рациональное использование совокупного фонда рабочего времени и материальных ресурсов;

2) организационные — определение порядка и последовательности выполнения работ, создание условий для высокоэффективной, бесперебойной работы исполнителей, обеспечение полной и равномерной их загруженности,

индивидуальной и коллективной ответственности за результаты деятельности, создание действенной системы стимулирования труда, а также системы его нормирования;

3) психофизиологические — создание благоприятных условий для поддержания высокой работоспособности человека, сохранения здоровья, обеспечение содержательности труда;

4) социальные — всестороннее гармоническое развитие личности, воспитание сознательного отношения к труду.

В содержании организации труда, исходя из особенностей решаемых задач, выделяются следующие *элементы*:

- разделение и кооперация труда, которая предполагает научно-обоснованное распределение работников в организационную структуру;
- нормирование труда, предполагающее основу индивидуального и группового планирования, трудоемкости работ и численности работников в пределах каждого структурного подразделения и организации в целом;
- организация и обслуживание рабочих мест, охватывающая, их рациональную планировку и оснащение; эффективную систему обслуживания рабочих мест, позволяющую устранить потери рабочего времени, аттестацию и рационализацию рабочих мест;
- организация подбора персонала и его развитие, включающие в себя: планирование персонала, профориентацию и профотбор, прием на работу персонала, определение системы оплаты труда, разработку концепции развития персонала и ее реализацию, квалификационный рост;
- улучшение условий труда;
- эффективное использование рабочего времени, оптимизация режимов труда и отдыха;
- рационализация трудовых процессов, внедрение оптимальных приемов и методов труда, включающие в себя изучение трудовых процессов с

применением различных способов и технических средств, отбор наиболее рациональных приемов и методов труда, их совершенствование и внедрение;

- укрепление дисциплины труда, предусматривающее комплекс мер по усилению трудовой дисциплины, формирование чувства ответственности, развитие творческой инициативы и других форм активного участия работников в жизни организации.

- Особую роль в организации труда играет вознаграждение за труд - его оплата, так как человек включается в трудовой процесс по экономическим соображениям, с целью заработка на жизнь. Поэтому заработная плата является одновременно звеном, соединяющим человека с фактором эффективной организации труда.

Организация труда в широком смысле рассматривается как реализация определенных форм и методов интегрирования людей, техники, ресурсов в рамках трудового процесса таким образом, чтобы посредством их взаимодействия обеспечивалась поставленная перед ними цель с одновременным получением желаемого эффекта от трудовой деятельности. Несмотря на то, что в целом данный подход отражает сущность организации труда государственных служащих, все-таки выделяется ряд *признаков*, отличающих ее от организации труда вообще:

1. организация труда здесь отличается специализацией трудовой деятельности государственных служащих, сущность которой направлена на обеспечение исполнения государственных функций и полномочий государственных органов;
2. организация труда на государственной службе опосредуется ее принадлежностью к системе организации государственной (публичной) власти и осуществлением трудовой деятельности в составе аппарата государственного органа, что отсутствует у любой другой трудовой деятельности;

3. значительная степень государственно-нормативного регулирования организации и условий труда;
4. в процессе организации, разделении, кооперации труда, набора, подготовки, аттестации, ротации кадров применяются специфические способы и методы, а использование самого труда осуществляется посредством особых форм;
5. российское законодательство выделяет трудовую деятельность государственных служащих в особый вид службы, что делает их правовой статус особенным, накладывает целый ряд ограничений на возможность не только труда, но и жизни государственного служащего.

Также следует обратить внимание ключевую особенность, которая отличает трудовую деятельность в органе государственной власти от других организаций: можно обозначить это как отсутствие «свободы воли» руководителя при принятии соответствующих организационно-управленческих решений. Если в иных коммерческих и некоммерческих организациях регламентации со стороны законодательства подвергают только ключевые аспекты организации труда, в рамках которых руководитель может без ухудшения условий труда самостоятельно его организовывать, то в контексте государственной службы такое невозможно, поскольку практически все составляющие и процессы здесь не просто жестко отрегулированы целым рядом нормативно-правовых актов, но и в значительной мере бюрократизированы.

В *структуре организации труда государственных служащих* выделяется несколько элементов:

1. **подготовка, переподготовка, повышение квалификации, профессиональная ориентация и адаптация, формирования кадрового состава.** Здесь на уровне законодательства предъявляется целый ряд требований к уровню подготовки и периодичности повышения



Под *повышением квалификации* понимается обновление теоретических и практических знаний муниципальных служащих в связи с необходимостью освоения ими современных методов решения профессиональных задач. Повышение квалификации может включать краткосрочное тематическое обучение по профилю профессиональной деятельности или обучение для углубленного изучения проблем по профилю профессиональной деятельности. Срок обучения не может быть менее 16 часов. Обучение осуществляется по мере необходимости, но не реже раза в пять лет в течение всей трудовой деятельности муниципального служащего.

Во время *стажировки* изучается передовой опыт муниципального управления, приобретаются профессиональные и организаторские навыки по занимаемой или более высокой должности.

При функционировании системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих должны учитываться следующие принципы.

#### *1. Обеспечение опережающего характера обучения.*

Реализация этого принципа связана с определением и анализом проблем развития территории, решение которых требует дополнительного обучения муниципальных служащих, выявлением приоритетных направлений и целей обучения, формированием системы мер, направленных на обеспечение дополнительного профессионального образования этих работников и создание действенной системы контроля за ходом ее реализации.

#### *2. Непрерывность обучения.*

Непрерывность обучения предполагает преемственность процессов подготовки, профессиональной переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих в соответствии с требованиями образовательных стандартов, т. е. такую организацию обучения, когда содержание текущей учебы связано с предыдущим обучением и обеспечивает необходимое качество выполнения должностных обязанностей.

### *3. Целевая направленность обучения.*

Реализация этого принципа связана с обеспечением интенсификации и оптимизации учебного процесса, развитием послевузовского образования (аспирантура, докторантура, соискательство, магистратура). При этом возможно использование многообразных форм получения образования: очная, очно-заочная (вечерняя), заочная, дистанционное образование, экстернат в специальных образовательных учреждениях повышения квалификации, по месту работы муниципальных служащих, самообразование и т. п.

### *4. Научность.*

Этот принцип предусматривает организацию образовательного процесса на основе внедрения в обучение результатов научных исследований, анализа современной практики муниципального управления, отечественного и зарубежного опыта.

*5. Функционирование системы обучения преимущественно на основе государственного и муниципального заказа.*

Этот принцип предполагает проведение обучения за счет средств федерального, региональных и местных бюджетов при возможном привлечении других финансовых источников. Государственный заказ на переподготовку и повышение квалификации муниципальных служащих определяет периодичность и сроки обучения в зависимости от форм и видов обучения, создает предпосылки для формирования механизма финансирования затрат на обучение служащих из федерального бюджета. Объем и структуру госзаказа на обучение утверждает правительство РФ. Госзаказ размещается среди образовательных учреждений на конкурсной основе. В качестве заказчиков выступают органы государственного и муниципального управления.

*6. Единое научно-методическое управление деятельностью всех элементов системы.*

Для совершенствования системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих по

направлению «Государственное и муниципальное управление» выделяются государственные вузы, которые осуществляют региональную координацию учебной деятельности по образовательным округам.

*7. Обеспечение участия в процессе управления обучением заказчиков на образовательные услуги.*

В системе подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих действуют три субъекта: будущий специалист или муниципальный служащий, проходящий обучение; учебное заведение, реализующее программу обучения; муниципальный орган, заинтересованный в получении квалифицированного, компетентного специалиста. Эффективное взаимодействие всех заинтересованных сторон повышает действенность системы.

Таким образом, совершенствование кадрового обеспечения муниципальной службы во многом зависит от масштабов, содержания и эффективности образовательной деятельности системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации служащих.

## **2. организация рабочих мест, нормирование труда, учет, анализ и планирование труда;**

Научная организация рабочего места муниципального служащего предполагает оборудование зоны выполнения управленческих операций удобной офисной мебелью, приборами и оборудованием, поддержание в ее пределах надлежащего порядка, обеспечивающих благоприятные условия для наиболее эффективного выполнения функциональных обязанностей, поручений и заданий руководителя. Вполне естественно, что организация рабочего места служащего варьируется в зависимости от занимаемой им должности. Однако, существуют общие основные требования к рабочим местам муниципальных служащих. Так, по рекомендациям специалистов, площадь, необходимая для рабочего места служащего, должна быть не менее 5 кв. м. при высоте помещения не менее 3,2 кв. м. Необходимость совершенствования организации

рабочих мест муниципальных служащих обусловлена отсутствием рационального сочетания вещественных элементов производственного процесса и человека и обеспечения на этой основе высокой производительности и благоприятных условий труда.

В соответствии с методическими рекомендациями для государственных (муниципальных) учреждений по разработке *систем нормирования труда*, утвержденными приказом Минтруда России от 30 сентября 2013 года №504 (далее – методические рекомендации) в государственных и муниципальных учреждениях системы нормирования труда должны быть установлены с учетом установленных федеральными отраслевыми министерствами типовыми нормами. Если типовые нормы по труду по каким-либо видам работ отсутствуют, учреждению необходимо установить свои нормы времени или численности используя хронометраж рабочего времени и другие методы в соответствии с методическими рекомендациями.

Под *системой нормирования труда в государственном (муниципальном) учреждении* понимается комплекс решений, формализованных в локальном нормативном акте учреждения или коллективном договоре, определяющий:

1. применяемые в учреждении нормы труда по должностям служащих (профессиям рабочих) различных категорий и групп при выполнении тех или иных видов работ (функций) (общеотраслевые должности, основной персонал, вспомогательный персонал), а также методы и способы их установления;
2. порядок внедрения норм труда применительно к конкретным производственным условиям, рабочему месту;
3. организацию замены и пересмотра норм труда на базе оценки уровня их напряженности, прогрессивности и других качественных показателей;
4. меры, направленные на соблюдение установленных норм труда (инструктаж работников, мастер-классы и др.).

В соответствии со статьей 159 Трудового кодекса Российской Федерации (далее – ТК РФ), системы нормирования труда определяются работодателем с учетом мнения представительного органа работников или устанавливаются коллективным договором.

Устанавливаемые при этом нормы труда должны соответствовать достигнутому уровню техники, технологии, организации производства и труда. Системы нормирования труда в учреждениях должны быть направлены на:

- создание условий, необходимых для внедрения рациональных организационных, технологических и трудовых процессов, улучшения организации труда;
- обеспечение нормального уровня напряженности (интенсивности) труда при выполнении работ (оказании государственных (муниципальных) услуг);
- повышение эффективности предоставления государственных (муниципальных) услуг потребителям.

В соответствии с методическими рекомендациями системы нормирования труда в учреждении рекомендуется устанавливать в Положении о системе нормирования труда учреждения, которое утверждается локальным нормативным актом учреждения с учетом мнения представительного органа работников, либо включается в качестве отдельного раздела в коллективный договор.

Таким образом, руководитель после подготовки Положения должен направить его (официальным письмом) на рассмотрение в представительный орган работников учреждения. В течение 30 календарных дней представительный орган работников должен направить официальный ответ (письмо) с мнением. Официальный ответ представительного органа работников учреждения, независимо от положительного или отрицательного содержания, должен в обязательном порядке прикладываться к Положению.

В случае положительного ответа представительного органа работников учреждения работодатель имеет право ввести в действие нормы труда и систему нормирования труда в учреждении, при этом представительный орган работников теряет право опротестовать введенные нормы труда в течение 5 лет.

В случае отрицательного ответа представительного органа работников учреждения работодатель имеет право ввести в действие нормы труда и систему нормирования труда в учреждении, при этом представительный орган работников имеет право опротестовать введенные нормы труда в судебном порядке в течение 5 лет.

Положение в обязательном порядке должно быть согласовано со всеми структурными подразделениями учреждения.

Положение должно включать в себя следующие разделы:

1. Область применения.
2. Термины и определения.
3. Основные цели и задачи нормирования труда в муниципальном учреждении.
4. Нормативные материалы и нормы труда, применяемые в муниципальном учреждении.
5. Организация разработки и пересмотра нормативных материалов по нормированию труда.
6. Порядок согласования и утверждения нормативных материалов по нормированию труда.
7. Порядок проверки нормативных материалов для нормирования труда на соответствие достигнутому уровню техники, технологии и организации труда.
8. Порядок внедрения нормативных материалов по нормированию труда в муниципальном учреждении.

В муниципальном учреждении необходимо вводить именно те нормы, которые относятся к конкретному учреждению. Локальные нормы труда

разрабатываются муниципальными учреждениями с учетом типовых, отраслевых, межотраслевых норм труда. Локальные нормы труда устанавливаются ниже, либо в соответствии с типовыми.

Все межотраслевые и отраслевые нормы труда могут быть только рекомендационными и являться ориентирами при разработке локальных норм.

Приказ об утверждении и введении в действие Положения должен включать в себя:

1. Перечень лиц или подразделений, с которыми согласован приказ.
2. Дату утверждения и дату, до которого нужно ознакомить заинтересованных работников с вводимыми нормами и нормативами.
3. Факт учета мнения представительного органа работников (номер и дата письма от представительного органа работников).
4. Дату введения в действие норм (нормативов) (должно быть не менее 60 календарных с дней с даты ознакомления).
5. Срок действия вводимых нормативных материалов (не более 5 лет или 60 месяцев).
6. Ответственных за курирование нормативных материалов в период их действия и за организацию проверки, мониторинга, пересмотра норм труда (рекомендуется назначать начальника отдела кадров, либо специалистов по управлению персоналом, в случае отсутствия специалистов по оплате труда и др.).

До введения новых норм труда продолжают применяться ранее установленные. Основаниями для пересмотра норм труда учреждения в более ранние сроки могут послужить такие факторы, как внедрение новых стандартов оказания услуг, новой техники, технологии, видов продукции (услуг). Пересмотр ошибочных норм осуществляется по мере их выявления с учетом мнения представительного органа работников.

Для соблюдения установленных норм труда в государственном (муниципальном) учреждении рекомендуется осуществлять следующие меры:

- проводить внутренний контроль за соблюдением установленных норм труда (не реже одного раза в год);
- проводить анализ результатов независимой оценки качества услуг, оказываемых учреждением;
- обеспечивать высокий уровень укомплектованности учреждения персоналом (не менее 90%).

В соответствии со статьей 162 ТК РФ о введении новых норм труда работники государственного (муниципального) учреждения должны быть извещены не позднее чем за два месяца. Форма извещения о внедрении новых норм труда определяется учреждением самостоятельно. При этом рекомендуется указать ранее действовавшие нормы труда, новые нормы труда, факторы, послужившие основанием введения новых норм труда.

При заключении трудового договора работник должен быть проинформирован о нормах труда. В случае установления учреждением норм численности, в трудовом договоре работника указывается норма рабочего времени. Работник должен быть проинформирован о нормах времени на выполнение работ (оказание услуг) или нормах обслуживания если они ему устанавливаются с указанием на то, что они выполняются в пределах установленной ему продолжительности рабочего времени.

Рекомендуется перед введением новых норм труда провести инструктаж и обучение работников наиболее эффективным приемам и методам выполнения работ, при этом могут быть использованы как индивидуальные, так и групповые формы их проведения.

**3. система вознаграждения труда, включая оплату и материальное стимулирование.** Здесь следует обратить внимание на ограниченность возможностей руководителя органа государственной власти на установление размера вознаграждения;

Органы местного самоуправления самостоятельно определяют размер и условия оплаты труда муниципальных служащих. Размер должностного оклада,

а также размер ежемесячных и иных дополнительных выплат и порядок их осуществления устанавливаются муниципальными правовыми актами, издаваемыми представительным органом муниципального образования в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

*Структура зарплаты муниципального служащего:*

- оклад по должности;
- оклад за присвоенный чин;
- выплаты, осуществляемые ежемесячно и дополнительно.

*Дополнительные выплаты:*

- доплата, производимая каждый месяц, за выслугу лет;
- надбавка за особые условия трудовой деятельности;
- ежемесячная надбавка, выплачиваемая за осуществление трудовой деятельности с данными, которые составляют государственную тайну;
- премиальные доплаты за выполнение важных поручений;
- ежемесячное финансовое поощрение;
- единовременная денежная выплата за оплачиваемый отпуск.

Чтобы понять, от чего зависит заработная плата муниципального служащего, рассмотрим следующую таблицу:

| <b>Наименование денежной выплаты</b> | <b>Размер, от чего зависит</b>   |
|--------------------------------------|--|
| Должностной оклад                    | От муниципальных актов для конкретного региона   |
| Оклад за классный чин                | От муниципальных актов для конкретного региона   |
| Доплата за выслугу лет               | 10 % — при стаже работы от 12 до 60 месяцев; 15 % — от 60 до 120 месяцев; 20 % — от 120 до 180 месяцев; 30 % — при |

|  |  |
|--|--|
|  | стаже более 180 месяцев  |
| Доплата за особые условия  | 200 % от оклада по должности   |
| Дополнительное поощрение за работу с информацией, содержащей государственную тайну | Размер устанавливается, исходя из действующих нормативных актов РФ             |
| Премииальные за выполнение важных заданий  | Размер устанавливает представитель нанимателя в целях реализации текущих задач |
| Финансовое поощрение, выплачиваемое каждый месяц                                   | Размер устанавливается, исходя из действующих локальных актов в регионе        |

Если служащий находится в оплачиваемом отпуске, за ним сохраняются дополнительно к указанному выше перечню:

- премии за важные задания;
- материальная помощь в размере 1/12 от суммы выплат за 12 месяцев, предшествующих дню ухода в отпуск.

*Надбавки сохраняются в следующих случаях:*

- при нахождении на переподготовке или переквалификации;
- при командировке;
- в период действующего конфликта интересов;
- во время служебной проверки;
- при нахождении в отпуске;
- при увольнении в связи с реорганизацией или ликвидацией.

*Материальная помощь начисляется:*

- в оплачиваемом отпуске;
- при увольнении в связи с реорганизацией или ликвидацией;

- при расторжении служебного договора по поводу нарушений правил составления служебного контракта.

Во всех остальных случаях материальная помощь не сохраняется.

Индексация заработной платы муниципального служащего производится ежегодно с учетом уровня инфляции в соответствии с законами, установленными в соответствующем субъекте РФ.

**4. охрана труда, система обязательного медицинского, социального страхования и пенсионного обеспечения.** В данном случае следует обратить внимание, что, если в отношении государственной гражданской службы никаких отличий от трудовой деятельности в других сферах нет, то в военной и правоохранительной деятельности как разновидностях государственной службы, созданы свои особые системы обязательного страхования;

**5. дисциплина и культура трудовой деятельности.**

Изменение техники и технологий трудового процесса, связанного с развитием научно-технического прогресса, требует должных изменений организации труда. Кроме того, наука об организации труда обновляется новыми данными, возникает ценный опыт современных организационных решений. Если в организации остро реагируют на все новое, что появляется в области организации труда, и систематически реализуют его на практике, тогда речь идет о научной организации труда. Научная организация труда - это непрерывный процесс внедрения в существующую организацию труда всего нового, что постоянно дает наука и передавая практика. Научный подход к организации труда позволяет наилучшим образом сплотить в процессе трудовой деятельности технику и людей, обеспечивает наиболее результативное использование материальных и финансовых ресурсов, снижение трудоемкости и рост эффективности труда.

Организация научного труда как система включает совокупность элементов, находящихся в определенной связи друг с другом и образующих

единое целое. Элементы организации научного труда раскрывают ее содержание. Содержание научной организации труда муниципальных служащих включают следующие элементы:

1. *Построение научно-обоснованной структуры органов муниципальной власти.* Под структурой исполнительного органа муниципальной власти понимается урегулированная нормами права совокупность всех его подразделений, схема распределения между ними функций и полномочий, система взаимоотношений этих подразделений.
2. *Обеспечение правильного подбора и расстановки кадров.* Под подбором и расстановкой кадров в органах муниципальной власти понимается рациональное распределение работников по структурным подразделениям, рабочим местам в соответствии с принятой в организации системой разделения и кооперации труда, с одной стороны, и способностями, психофизиологическими и деловыми качествами работников, отвечающими требованиям содержания выполняемой работы - с другой.
3. *Проведение четкого разделения труда внутри структурных подразделений, обеспечение их взаимосвязи и взаимодействия.* За каждым из муниципальных служащих закрепляется строго определенный комплекс работ, что дает возможность руководителю освободиться от второстепенных дел и сконцентрировать свои усилия на решении проблем высшего управленческого уровня. В случае необходимости он может кооперировать труд своих подчиненных, создавать коллегии и группы «мозгового штурма» для решения сложных и срочных задач.
4. *Отделение технических операций от процесса управления,* то есть отделение вспомогательных операций от процесса управления.

5. *Оптимизация взаимоотношений руководителя и подчиненных*, то есть выбор наиболее эффективного стиля руководства (системы типичных и относительно устойчивых методов воздействия руководителя на подчиненных с целью эффективного выполнения управленческих функций).
6. *Повышение культуры управления в деятельности органов муниципальной власти*. Содержание управленческой культуры составляют научные знания, навыки и умения муниципальных служащих, их убеждения в необходимости строго соблюдать требования различных социальных норм, а также результаты практической деятельности муниципальных служащих, созданные в процессе осуществления своих функциональных обязанностей.
7. *Создание благоприятных условий для работы муниципальных служащих*. Под условиями труда муниципальных служащих понимается совокупность факторов рабочей среды, оказывающих влияние на здоровье и работоспособность их сотрудников в процессе осуществления управленческих операций, выполнения своих функциональных обязанностей.
8. *Нормирование управленческого труда муниципальных служащих*. С помощью научно-обоснованных нормативов появляется реальная возможность объективно устанавливать численность муниципальных служащих, регулировать режим труда и отдыха, совершенствовать разделение и кооперацию труда, оценивать его напряженность и эффективность, улучшить систему мотивации управленческого труда, создавать благоприятные условия для экономии рабочего времени и решать ряд других вопросов.
9. *Повышение квалификации и проведение своевременной аттестации муниципальных служащих*. Главным элементом развития системы управления муниципальным образованием является постоянное

повышение квалификации его муниципальных служащих. Самой распространенной практикой в муниципальных образованиях является проведение периодических аттестаций или квалификационных экзаменов. По закону, все муниципальные образования в РФ обязаны присваивать муниципальным служащим квалификационные разряды после проведения аттестации или квалификационного экзамена.

10. *Приведение в действие эффективной системы мотивации труда.*

Мотивация – это использование в работе муниципальных служащих научно-обоснованной системы побудительных причин, определенных поводов для постоянного повышения эффективности управленческого труда служащих в целях принятия оптимальных решений, организации их исполнения и осуществления контроля за претворением этих решений в жизнь.

11. *Создание благоприятного социально-психологического климата в коллективе муниципальных служащих, который обеспечивается путем достижения эффектов сработанности служащих, согласия между членами трудового коллектива, их сплоченности и психологической совместимости.*

Таким образом, понимание содержания научной организации труда муниципальных служащих помогает обеспечить всесторонний подход к решению проблем организации труда, позволяет лучше представить механизм воздействия научной организации труда на работника и процесс трудовой деятельности.

**Контрольные вопросы для проверки качества освоения материала главы 4 «Особенности организации труда муниципальных служащих»:**

1. Назовите основные принципы организации труда муниципальных служащих.
2. Перечислите основные задачи организации труда муниципальных служащих.
3. Назовите основные элементы содержания организации труда муниципальных служащих.
4. Чем отличается организация труда муниципальных служащих от организации труда в общем смысле?
5. Какие элементы входят в структуру организации труда государственных служащих?
6. Перечислите основные принципы функционирования системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих.
7. Назовите особенности организации рабочих мест муниципальных служащих
8. Назовите особенности нормирования труда в государственных (муниципальных) учреждениях.
9. Охарактеризуйте систему нормирования труда в государственных (муниципальных) учреждениях.
10. Охарактеризуйте «Положение о системе нормирования труда учреждения»: разработка, содержание и утверждение документа.
11. Охарактеризуйте систему вознаграждения труда муниципальных служащих.
12. Раскройте содержание научной организации труда муниципальных служащих.

## Глава 5. ФОРМИРОВАНИЕ КАДРОВОГО РЕЗЕРВА И СПЕЦИФИКА КАДРОВОЙ РАБОТЫ



Создание кадровых ресурсов на муниципальной службе представляет собой формирование кадрового резерва. Организация работы с кадрами муниципальных служащих и эффективное их использование являются важнейшими кадровыми направлениями на муниципальной службе, позволяя эффективно сформировать местные органы управления.

Термин «резерв» в латинском смысле буквально означает запас чего-либо на случай. Поэтому кадровый резерв является одним из важнейших кадровых источников, т.е. специалистов в конкретной сфере профессиональной деятельности. Главной задачей является выявление самых перспективных специалистов, особенно важных для этой профессиональной деятельности. Научная литература имеет несколько определений кадрового резерва:

- кадровый резерв как группа работников, специально созданной на основе индивидуального выбора и комплексной оценки и специальной подготовки с необходимыми профессиональными, деловыми, моральными и этическими особенностями для выдвижения на более высокие должности на государственном уровне.
- резерв кадров как особая группа квалифицированных и перспективных специалистов с необходимыми профессиональными и деловыми навыками и потенциалом развития, а также положительной репутацией на занимаемых должностях.

- кадровый резерв как группа перспективных служащих, специально сформированная на основе установленных критериев, обладающих необходимыми для развития профессиональными, деловыми, личностными, моральными и этическими характеристиками, а также положительно проявивших себя на занимаемых должностях, прошедших необходимую подготовку и предназначенных для замещения определенных должностей муниципальной службы.

Резерв кадров рассматривается как один из источников формирования нового поколения административного персонала, в том числе «первых» руководителей муниципальных органов власти, в условиях, когда требования к уровню и содержанию их профессионализма, компетентности, личным качествам, практическим навыкам и способностям коренным образом изменились. Отсутствие подготовки высокопрофессиональных, морально нравственных и надежных кадров не позволяет решить данную проблему.

Сформированный кадровый резерв, имеющий необходимую подготовку – это практическая реализация процесса социально-ориентированного развития рыночной экономики, внедрение демократических принципов управления, новаторских идей в муниципальную службу и разумного использования ее кадров.

Кадровый резерв муниципальной службы – это перечень лиц, которые отвечают или могут соответствовать квалификационным требованиям в результате дополнительного профессионального обучения для муниципальных должностей, на которые создается этот резерв.

***Резерв кадров формируется с целью своевременного замещения вакантных должностей муниципальной службы.***

Одним из важнейших элементов создания новой системы работы с кадрами муниципальных служащих является принятие нормативно-правовых актов, создание соответствующей законодательной базы.

Процедура формирования кадрового резерва муниципальных служащих разрабатывается согласно ФЗ РФ от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ФЗ РФ от 02 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» и другими правовыми актами по регулированию совершенствования отбора кандидатов в муниципальную администрацию, общих принципов работы с резервом и обеспечения равного доступа к муниципальной службе.

Цель формирования и использования кадрового резерва в муниципалитете заключается в создании подготовленного состава муниципальных служащих к управлению муниципалитетами в новых условиях, обеспечении непрерывности и преемственности политики муниципального персонала и ее совершенствовании путем отбора, обучения и продвижения персонала, способного профессионально и эффективно выполнять стратегические цели и функции местных органов власти.

Правовые акты муниципалитетов, как правило, регулируют широкий круг вопросов, непосредственно касающихся работы с кадрами муниципальных служащих. Прежде всего, устанавливаются цели и задачи работы с кадрами муниципальных служащих.

Муниципальный резерв кадров выполняет 4 основные функции: развитие, регулирование, стабилизация и преемственность муниципальных административных единиц.

Резерв муниципального персонала используется для заполнения вакантных муниципальных должностей в случае увольнения, болезни, отпуска или профессиональной поездки сотрудников. Формирование кадрового резерва основано на профессиональном кадровом отборе, аттестационных результатов, квалификационного экзамена (оценки) персонала, изучения личных дел сотрудников, штатного расписания, планов карьеры служащих муниципалитетов.

Кадровый резерв позволяет обеспечить:

1. быстрое укомплектование вакантных муниципальных должностей;
2. реализация инновационных подходов в управлении муниципалитетами;
3. сокращение сроков адаптации новых муниципальных служащих, назначенных из кадрового резерва на более высокие муниципальные должности;
4. содействие профессиональному развитию и деловой активности, повышение качества кадрового состава в органах муниципалитета;
5. эффективность и оперативность выполнения должностных обязанностей муниципальными служащими.

Процесс формирования кадров муниципальных служащих и работа с ними должен иметь правовое регулирование, координироваться с другими кадровыми процессами и технологиями. В муниципальных администрациях разрабатывается Положение о кадровом резерве, имеющим следующие разделы:

1. Общие положения.
2. Основные технологии и принципы кадрового резерва.
3. Технология и порядок формирования резерва.
4. Отбор кандидатов и исключение из резерва.
5. Подготовка муниципальных специалистов и менеджеров, которые находятся в кадровом резерве.
6. Мотивация муниципальных служащих к отношениям с местным органом власти в долгосрочной перспективе.
7. Реализация кадрового резерва.

Работа с кадрами муниципальных служащих имеет комплексный характер (см. рис.5).



Рисунок 5. Схема работы с муниципальным кадровым резервом

При формировании кадрового резерва следует соблюдать следующие принципы (табл. 2).

Таблица 2

*Принципы формирования кадрового резерва*

| Принципы   | Содержание  |
|--|---|
| 1. Актуальность резерва  | Потребность в замещении муниципальных должностей должна быть реальной   |
| 2. Соответствие кандидата муниципальной должности и типу резерва | Требования к квалификации кандидата при работе в определенной муниципальной должности   |
| 3. Перспективность и потенциал кандидата                         | Ориентация на профессиональный рост, требования к образованию, возрастной ценз, стаж работы на должностях муниципальной службы и динамичность карьеры в целом, лидерские качества, креативность мышления, организаторские способности, состояние здоровья |
| 4. Плановость  | Наличие перспективного и текущего плана подготовки резерва кадров   |

Источниками муниципального кадрового резерва являются:

1. лидеры местного сообщества с интеллектуальными качествами;
2. начальники секторов, служб, секретариатов, отделов, управлений, комитетов, департаментов и их заместители;
3. главные и ведущие специалисты;
4. специалисты с соответствующим базовым образованием и положительно зарекомендовавшие себя в муниципальном управлении социально-экономической сферой;

5. студенты 4, 5 курсов вузов, стипендиаты губернатора области и мэра города, молодые специалисты, магистры, аспиранты, соискатели, молодые ученые, успешно прошедшие практику и стажировку в администрации и структурах муниципального управления.

Кадровый резерв формируется двумя методами: классическим и инновационным.

*Классическим методом* является подготовка к замене на конкретную муниципальную должность. К примеру, руководство муниципальной администрации решает, что через определенный срок необходимо заменить руководителя подразделения, проведя кадровую ротацию.

*Инновационный метод* (система управления способностями) состоит в том, чтобы определить компетентных и потенциальных муниципальных работников и их развитие на рабочем месте и использовать их для преобразования ресурсов для развития муниципальных органов власти. В российских муниципальных органах управления сегодня предпочтительнее традиционный способ, потому что он проще и дешевле. Второй способ подразумевает сложную процедуру организационной диагностики и прогнозирования развития служащего, муниципальной администрации, что приводит к дополнительным расходам.

Учитывая, что кадровый резерв создан для замещения вакантных муниципальных должностей, выделяют следующие основные *этапы создания кадрового резерва*:

- подбор и отбор претендентов в резерв кадров;
- оценка отобранных кандидатов;
- корректировка кадрового резерва с учетом должностных лиц, включенных в номенклатуру;

1. - выявление способов, форм и сроков подготовки резерва кадров.

Ю.В. Астахов предложил следующие основные этапы работы с кадрами муниципальных служащих:

1. Исследование потребности в муниципальных кадровых ресурсах. Данный этап является подготовительным в формировании резерва кадров, и ставит цель определения:

- потребности структурных подразделений муниципального органа в кадровых ресурсах на текущий год или более (до пяти лет);

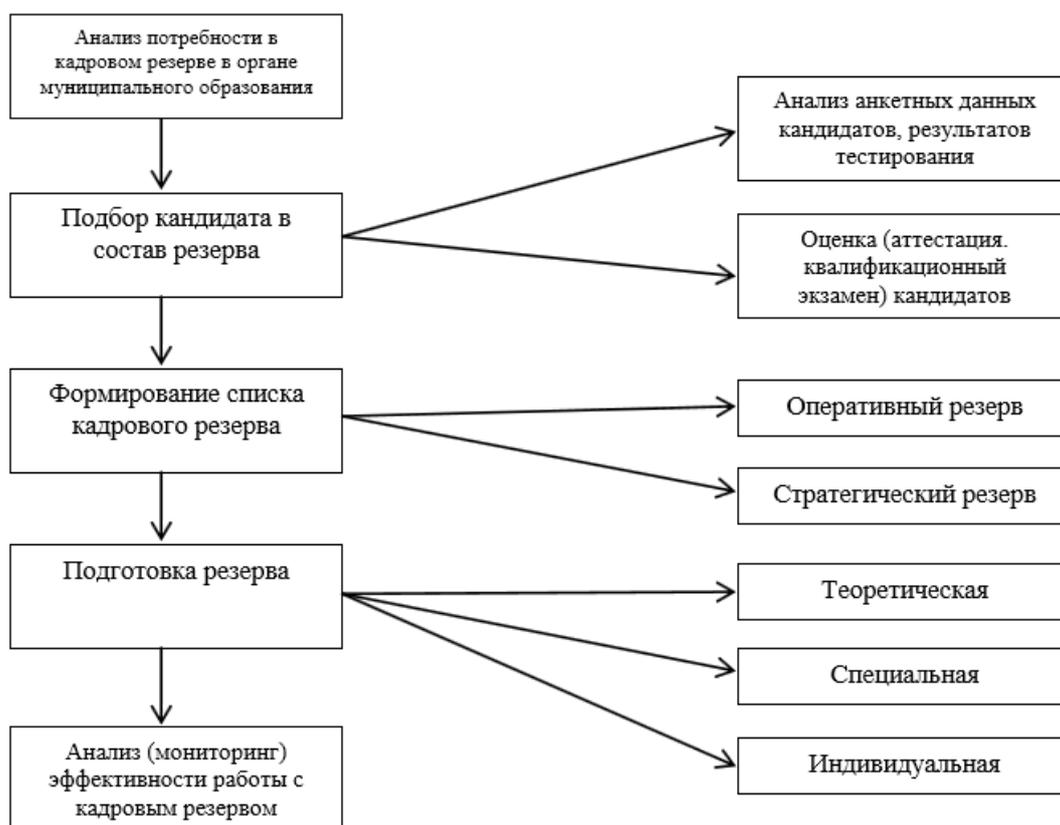
- реальной численности текущего кадрового резерва независимо от места прохождения подготовки или переподготовки муниципальным служащим, зачисленного в кадровый резерв;

- доли выбытия из резерва кадров отдельных муниципальных служащих;

- количества руководящих работников, которые были высвобождены в результате преобразования структуры управления в муниципальных органах и которые могут использоваться на руководящих должностях;

- категории должностей, являющиеся базовыми для создания резерва руководителя конкретного структурного подразделения, дифференциацию резерва в зависимости от характеристик системы муниципального управления;

- возможность подбора заместителей руководителей структурных подразделений. (см. рис.б).



*Рисунок 6. Порядок формирования кадрового резерва*

2. Подбор кандидатов в состав муниципального кадрового резерва включает в себя ряд взаимосвязанных процедур, в их числе:

Согласно практике управления муниципалитетами, выбор кандидатов осуществляется, в первую очередь, посредством собеседования, проводимого специалистом кадровой службы муниципального органа вместе с руководителем административной единицы, в котором муниципальный служащий планирует работать.

Проведение собеседования в некоторых случаях также предполагает участие: психолога, юриста, руководителя административной единицы, поскольку муниципальный служащий будет оперативно связан с ним в ходе профессиональной деятельности.

Зачисление кандидатов в резерв осуществляется на основании следующих критериев:

- профессиональная квалификация; соответствие подготовки кандидата квалификационным требованиям для должности, на которую готовится резерв;
- опыт работы, знания, навыки и умения по профилю муниципального управления;
- умение анализировать и принимать обоснованные решения;
- деловая этика и культура;
- периодическое профессиональное развитие;
- способность видения перспективы;
- способность осуществлять полномочия в пределах компетенции, инициативы и эффективности ответственных лиц;
- ответственность перед назначенным персоналом: высокие требования к себе, сдержанность, критическая оценка личной и групповой работы;
- личные качества: честность, оперативность, объективность, зрелость, мудрость, порядочность;
- статус здоровья, возраст.

По результатам оценки и сопоставления кандидатов необходимо уточнить и скорректировать предварительный список резерва. Список кадрового резерва готовят специалисты кадровой службы путем координации с руководителями муниципальных отделов, с учетом аттестационных результатов и квалификационного экзамена. Решение о включении муниципального служащего или стажера в резерв выражается в форме утвержденного списка резерва, закрепляемого постановлением муниципальной администрации. Исключение из списка делается главой муниципальной администрации, по данным кадровой службы с учетом возраста муниципального служащего, статуса здоровья, неудовлетворительных результатов, показанные в период пребывания в резерве.

**Контрольные вопросы для проверки качества освоения материала главы 5 «Формирование кадрового резерва и специфика кадровой работы»:**

1. Раскройте понятие «кадровый резерв».
2. Формирование кадрового резерва муниципальных служащих: цели, задачи, функции.
3. Охарактеризуйте «Положение о кадровом резерве».
4. Назовите основные принципы формирования кадрового резерва.
5. Перечислите основные источники муниципального кадрового резерва.
6. Раскройте содержание методов формирования кадрового резерва: классического и инновационного.
7. Назовите основные этапы работы с кадрами муниципальных служащих.
8. Перечислите основные критерии зачисления кандидатов в кадровый

## Глава 6. МЕТОДЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ ТРУДА МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ



При оценке организации труда в качестве методов исследования выступают определенные приемы и способы, с помощью которых можно изучать организацию управленческого труда, сложившуюся в исполнительных органах местного самоуправления. В их состав входят *качественные, количественные и комбинированные.*

**Качественные методы** – это методы описательного характера, определяющие качества муниципальных служащих без их количественного выражения. К качественным методам относятся:

1) **Метод наблюдения.** Он дает неплохие результаты при изучении содержания управленческого труда служащих, их отношения к своей работе, умения и выучки использовать новые средства оргтехники, при оценке эффективности аттестации кадров, форм и методов повышения их квалификации, практика проведения аппаратных совещаний, заседаний коллегий и приемов посетителей.

Выделяются следующие этапы проведения наблюдения:

1. Определение цели, постановка задач, установление объекта и предмета наблюдения. В зависимости от целей исследования обычно выбирается в качестве предмета наблюдения какая-то одна сторона или ограниченное число сторон деятельности объекта.

2. Выбор способа наблюдения и разработка процедуры на основе предварительно собранных материалов. Прежде чем приступить к наблюдению, необходимо заранее выбрать признаки, единицы наблюдения, по которым можно будет судить о той ситуации, которая интересует исследователя. В качестве единицы наблюдения (а со стороны наблюдаемого - это единица поведения) можно выделить и фиксировать любой сложный набор действий различного характера.

Для того чтобы данные наблюдений могли быть понятными другим исследователям, а результаты однотипных исследований были сопоставимыми, необходимо разработать язык, систему понятий, при помощи которых будут описываться результаты наблюдений.

3. Подготовка технических документов и оборудования (тиражирование карточек, протоколов, инструкций для наблюдателей, подготовка технического оборудования, письменных принадлежностей и т.п.).

4. После разработки плана осуществляется проведение наблюдений, сбор данных, накопление информации.

Фиксация результатов наблюдений, которая может выполняться в виде:

а) кратковременной записи, проводимой «по горячему следу», насколько позволяют место и время;

б) карточек, служащих для регистрации информации, касающейся наблюдаемых лиц, явлений, процессов;

в) протокола наблюдения, представляющего собой расширенный вариант карточки;

г) дневника наблюдений, в который систематически, день за днем, заносятся все необходимые сведения, высказывания, поведение отдельных лиц, собственные размышления, трудности;

д) фото, видео-, звукозапись.

Фиксация результатов наблюдений одновременно является средством двойного контроля: контроля за наблюдателем и за возможными отклонениями в рамках наблюдаемой ситуации или процесса.

5. Контроль наблюдения можно осуществлять разными способами:

- а) в виде проведения разговора с участниками ситуации;
- б) обращения к документам, связанным с данным событием;
- в) сопоставления результатов собственного наблюдения и наблюдения, сделанного другим, также квалифицированным наблюдателем;
- г) посылки отчетов о наблюдении к другим исследователям с целью повторения наблюдений.

6. Отчет о наблюдении должен содержать:

- а) тщательно оформленную документацию о времени, месте и обстоятельствах проведенного наблюдения;
- б) информацию о роли наблюдателя при проведении исследования, способе наблюдения;
- в) характеристику наблюдаемых лиц;
- г) собственные заметки и интерпретации наблюдателя;
- д) оценку надежности полученных результатов.

2) **Метод описания значимых ситуаций.** Этот метод предусматривает наблюдение за какой-либо важной формой работы исполнительных органов муниципальной власти, в которой наиболее ярко проявляется поведение служащих. В качестве примера из практики можно сослаться на осуществление наблюдения за ходом проведения делового совещания.

Как известно, эффективность делового совещания в решающей степени зависит от уровня его подготовки, методики проведения и качества принятого решения. Поэтому вполне естественно, что перед наблюдателями были поставлены соответствующие задачи:

- дать характеристику организационной стороне совещания;

- проверить, правильно ли были подобраны участники совещания и определен основной состав выступающих;

- оценить качество доклада и выступлений;
- изучить реакцию аудитории на сообщаемую информацию;
- проанализировать процесс принятия решения.

Формами фиксации результатов наблюдения стали девять различных по своим реквизитам бланков, соответствующих основным этапам проведения делового совещания:

- 1) общая характеристика совещания;
- 2) ситуация непосредственно перед началом совещания;
- 3) организационный период;
- 4) карточка докладчика и выступающих;
- 5) реакция участников совещания на доклад и выступления;
- 6) общая ситуация во время прений;
- 7) ситуация во время принятия проекта решения;
- 8) ситуация во время принятия поправок и дополнений к проекту решения;
- 9) ситуация после окончания совещания.

В процессе наблюдения за ходом делового совещания целесообразно зафиксировать по внешним признакам поведения служащих их положительное или отрицательное отношение к сообщаемой информации, наличие или отсутствие интереса к докладу и выступлениям, оценивали методику руководства совещанием, определяли компетентность его участников в обсуждаемых проблемах.

3) **Метод моментальных наблюдений.** Наблюдение можно проводить в любое время рабочего дня, но при этом необходимо соблюдать основное правило – отсутствие регулярности. Фиксации подлежат действия муниципальных служащих, которые совершаются в момент наблюдений, а не те из управленческих операций, которые, по мнению наблюдателя, должен или

может выполнять сотрудник учреждения. Основываясь на методике Г. Симача, можно с помощью моментальных наблюдений установить:

- как часто и насколько служащие опаздывают на работу и раньше уходят из своего кабинета;
- сколько рабочего времени затрачивается служащими на выполнение своих должностных обязанностей за пределами административного здания, в том числе каждым служащим в отдельности и всеми вместе;
- сколько времени служащий, находясь в своем кабинете, вовсе не работает, выполняет технические операции, разговаривает по телефону, работает с использованием средств оргтехники и без них, участвует в совещаниях;
- сколько времени требуется служащему на разработку проекта постановления, подготовку информационной справки, составление ответа на запрос министерства, на заявление или жалобу гражданина;
- сколько времени используется каждое средство оргтехники и сколько оно простаивает;
- действительно ли средства оргтехники используются теми лицами, за которыми они фактически закреплены.

4) *Метод анализа документальных источников.* Ценность документальных источников для анализа организации труда муниципальных служащих обусловлена объективными причинами. В исполнительных органах местного самоуправления все управленческие решения, юридически значимые действия оформляются документами. В них содержится информация о динамике организации труда, о формах и результатах управленческой деятельности служащих.

Поэтому без обращения к анализу документальных источников практически невозможно составить целостное представление об организации труда, выявить ее характерные свойства.

На основе анализа можно определить:

- основные этапы создания, реорганизации и ликвидации исполнительных органов государственной и муниципальной власти;
- сложившуюся структуру органа исполнительной власти;
- функции и задачи каждого органа исполнительной власти в целом и его структурных подразделений;
- правильность распределения полномочий и предметов ведения между руководителем и его заместителями;
- круг прав и обязанностей должностных лиц и служащих;
- процедуру назначения, освобождения и перемещения служащих, поощрения и дисциплинарных взысканий;
- состояние дисциплины и законности в сфере управления;
- эффективность работы коллегиальных органов управления.

5) *SWOT анализ* – это метод первичной оценки текущей ситуации основанный на рассмотрении её с четырёх сторон: Strengths – сильные стороны, или преимущества; Weaknesses — слабые стороны, или недостатки; Opportunities – возможности (факторы, использование которых создаст преимущества); Threats – угрозы (факторы, которые могут потенциально ухудшить положение). Для проведения SWOT анализа заполняется матрица, которая помогает структурировать всю полученную информацию.

В соответствующие ячейки таблицы необходимо внести сильные и слабые стороны организации, а также возможности и угрозы:

1. сильные стороны организации — то, в чем она преуспела или наличие какой-то особенности, предоставляющей ей

дополнительные возможности. Сила может заключаться в большом опыте, доступе к уникальным ресурсам, наличии современного оборудования и передовых технологий, высоких профессиональных качествах персонала, в качественном выпуске продукции, известности торговой марки и т. п.;

2. слабые стороны организации — это отсутствие какого-либо важного для функционирования организации элемента или то, что пока не удается осуществить по сравнению с другими организациями, ставящее ее в неблагоприятное положение. В качестве примера слабых сторон можно привести слишком узкий ассортимент выпускаемых товаров, плохую репутацию на рынке, недостаток финансирования, низкий уровень сервиса и т.д.;
3. угрозы — события, наступление которых может оказать неблагоприятное воздействие. Примерами угроз могут быть выход на рынок новых конкурентов, увеличение налогов, изменение вкусов покупателей, снижение рождаемости и т.д.;
4. возможности — благоприятные обстоятельства, которые организация может использовать для получения преимущества. В качестве примера можно привести ухудшение позиций конкурентов, резкий рост спроса, появление новых технологий производства товаров, рост уровня доходов населения и т.д.

Стоит отметить, что возможностями с точки зрения SWOT-анализа являются не все благоприятные обстоятельства, которые существуют, а только те, которые может использовать данная организация. Важный момент: один и тот же фактор для разных организаций может быть как угрозой, так и возможностью

Таблица состоит из четырех квадратов, в квадратах последовательно перечисляются сильные стороны, слабые стороны, возможности и угрозы. Все найденные факторы вносятся в ячейки таблицы в порядке важности (от самого

важного к наименее важному). На основании заполненной матрицы делаются соответствующие выводы.

Количественные методы оценки позволяют определить уровень организации труда с достаточной степенью объективности.

1) *Метод заданной балльной оценки* заключается в присвоении заранее установленных баллов за каждое достижение служащего с последующим определением его общего делового уровня в виде суммы набранных очков. В данном методе существуют различные критерии, например:

- профессиональная компетентность (25%);
- способность выполнять должностные функции без помощи руководителя (15%);
- умение рационально использовать рабочее время (20%);
- активность и инициатива в освоении новых компьютерных и информационных технологий (10%);
- способность быстро адаптироваться к новым условиям и требованиям (10%);
- умение сохранять высокую работоспособность (10%);
- осознание ответственности за последствия своих действий (10%).

Вышеперечисленные критерии в сумме составляют 100%. Общая оценка результативности деятельности муниципального служащего определяется по формуле:

$$O_{\text{общ}} = 100\% - O_{\text{н}} \quad (1)$$

$$O_{\text{н}} = O_1 + O_2 + \dots + O_n \quad (2)$$

*O<sub>н</sub>* - сумма оценок невыполненных показателей деятельности;

*O<sub>1</sub>, O<sub>2</sub>... O<sub>n</sub>* - оценки невыполненных показателей деятельности.

Деятельность муниципального служащего признается:

- результативной, если  $O_{\text{общ}} = 95-100\%$ ;
- недостаточно результативной, если  $O_{\text{общ}}$  составляет от 50 - 95%;

- нерезультативной, если  $O_{\text{общ}} < 50\%$ .

2) **Сравнительный анализ условий труда.** Составляются сравнительные таблицы или графики фактических параметров и определяются фактические превышения норм или их отсутствия.

В Трудовом кодексе РФ (ст. 209) понятие условий труда определено следующим образом:

- условия труда - совокупность факторов производственной среды и трудового процесса, оказывающих влияние на работоспособность и здоровье работника;
- вредный производственный фактор - производственный фактор, воздействие которого на работника может привести к его заболеванию.
- опасный производственный фактор - производственный фактор, воздействие которого на работника может привести к его травме.
- безопасные условия труда - условия труда, при которых воздействие на работающих вредных и (или) опасных производственных факторов исключено либо уровни их воздействия не превышают установленных нормативов".

Производственная среда характеризуется санитарно-гигиеническими условиями труда (температура, шум, освещенность, запыленность, загазованность, вибрация и т.д.), безопасностью трудовой деятельности, режимом труда и отдыха. Исходя из характеристик производственного процесса и производственной среды могут устанавливаться компенсации, позволяющие нейтрализовать неблагоприятные воздействия производственных факторов на организм работающих.

Описание рабочих мест чаще всего используют следующие показатели:

- формы и габариты помещений;
- размеры помещений;

- планировка служебных помещений и рабочих мест;
- температура;
- оснащённость;
- уровень шума;
- вредные воздействия на рабочем месте;
- напряжённость трудового процесса (интеллектуальная, эмоциональная, режим работы).

Виды исследований условий труда:

1. *Техническое исследование условий труда.* При техническом исследовании определяют параметры воздушной среды, освещённости, уровень излучения, шума, вибрации. На основании наблюдений составляются карты помещения (шумовые, запыленности и др.).

2. *Монографическое исследование условий труда.* При монографическом исследовании проводится максимально полный анализ условий труда на одном объекте: техническое исследование, отношения в трудовом коллективе, надёжность оборудования и конструкций.

3. *Статистическое исследование условий труда.* При статистическом исследовании накапливаются данные о произошедших несчастных случаях и профзаболеваниях, затем делаются выборки по профессии, стажу и др., вычисляются показатели травматизма по формулам:

$$K_{\text{ч}} = \frac{1000N}{P_{\text{ср}}} ; \quad (3)$$

$$K_{\text{м}} = \frac{D}{N} ; \quad (4)$$

$$K_{\text{н}} = K_{\text{ч}} \cdot K_{\text{м}} \quad (5)$$

где  $K_{\text{ч}}$  - коэффициент частоты травматизма;

$N$  - число несчастных случаев;

$P_{cp}$  - среднесписочная численность;

$K_m$  - коэффициент тяжести травматизма;

$D$  - суммарное число дней нетрудоспособности;

$K_n$  - коэффициент нетрудоспособности.

4. *Экономическое исследование условий труда.* При экономическом исследовании учитываются потери от травматизма и профзаболеваний, оценивается экономическая эффективность различных мероприятий по улучшению условий труда (например, выдача средств на дополнительную вентиляцию).

### **3) Количественный анализ организационной структуры управления.**

К показателям оценки организационной структуры относят:

- общее количество уровней управления;
- количество уровней управления различных подразделений организации, разность между максимальным и минимальным количеством уровней управления, среднее по подразделениям количество уровней управления;
- существующая средняя норма управляемости (среднее количество подчиненных у одного руководителя);
- количество подразделений с указанием их территориальной распределенности;
- численность работников управления и другие.

Полученная в результате анализа информация может послужить прочной базой для повышения согласованности между составными частями организации управленческого труда, выявления излишних или недостающих звеньев в ее системе, устранения параллелизма и дублирования в осуществлении управленческих функций.

4) *Количественный анализ кадрового состава.* К количественным характеристикам относятся:

- численность занятых в организации (общая и по категориям), анализ проводится для оценки соответствия плановых и фактических показателей количества сотрудников, позволяет контролировать грамотность использования персонала и представляет возможность оптимизировать кадровый состав;

- средний возраст (в целом по занятым и по категориям), анализ кадрового состава по возрасту показывает, привлекаются ли к работе молодые специалисты и сколько имеется сотрудников в возрасте свыше 50 лет, этот показатель поможет определить адекватное соотношение молодежи к более возрастным сотрудникам;

- средний стаж работы в организации и в данной должности, позволяет определить профессионализм персонала, знание организационной структуры и порядка подписания и утверждения документов в организации, умение работать в коллективе;

- темпы роста (прироста) численности работников организации за определенный период, этот показатель поможет выявить зависимость количества сотрудников от объема выполняемой работы;

- удельный вес служащих и специалистов, имеющих высшее или среднее специальное образование в общей численности служащих и (или) работников организации, этот параметр показывает, какие требования в области образования предъявляются к сотрудникам;

- темпы текучести кадров. Под текучестью кадров понимают отношение числа уволенных по собственному желанию, за прогулы и другие нарушения трудовой дисциплины работников за определенный период времени к их среднесписочной численности за тот же период.

В основу **комбинированных методов** положены как описательный принцип, так и количественные характеристики.

1) ***Тестирование (профессиональное)*** – оценка муниципальных служащих по степени решения ими заранее подготовленных задач (тестов) и

оценка их личностных качеств (в том числе определение степени развития управленческих способностей и мотивации деятельности).

По содержанию тесты можно условно подразделить на три группы:

1. тесты квалификационные, позволяющие определить степень квалификации человека;
2. тесты психологические, дающие возможность оценить личностные качества;
3. тесты физиологические, выявляющие физиологические свойства человека.

Если исходить из этой классификации тестов, то можно сделать вывод, что для оценки деловых и личностных качеств кандидатов на руководящие должности в исполнительных органах государственной и муниципальной власти применяется комплексная методика. Она включает в свой состав всю систему тестов.

2) **Метод фотографии рабочего дня.** Фотография рабочего дня – это официальный документ, в содержании которого фиксируются сторонними исследователями все рабочие операции муниципального служащего, выполненные им за единицу времени.

К фотографии рабочего дня служащего предъявляются следующие требования:

- все фотографии, используемые в анализе, должны быть полными, то есть отражать всю деятельность служащего от начала и до конца его рабочего дня (по текущему времени);
- при заполнении фотографий необходима достаточно подробная детализация работ, указание конкретных управленческих операций и характера деятельности;
- бланки фотографий должны содержать, кроме обычных, специальные графы для проставления и математической обработки данных.

Фотография рабочего дня дает ответы на следующие вопросы:

1. Сколько времени уходит у сотрудника на определенный вид работы?
2. Сколько времени уходит у разных сотрудников на выполнение одного и того же вида работ?
3. Можно ли увеличить производительность труда и за счет чего?
4. Можно ли опустить (упростить) какие-либо из бизнес-процессов или делегировать их другим отделам?
5. Как установить нормы производительности труда и выявить причины невыполнения этих норм?

В зависимости от числа объектов наблюдения и целевого задания применяются следующие виды фотографии рабочего дня:

- *индивидуальная* — определяют затраты времени отдельными исполнителями, что позволяет изучить работу с максимальной степенью ее детализации;
- *групповая* — наблюдают за деятельностью нескольких сотрудников, связанных между собой рабочим процессом, для дальнейшего рационального распределения обязанностей между членами группы. Основное назначение групповой фотографии — изучить согласованность работы членов группы, степень их загруженности, организацию работы, выявить причины и продолжительность потерь рабочего времени, исследовать другие вопросы, не требующие точных замеров времени;
- *комплексная* — дает возможность выявить взаимосвязь отдельных производственных процессов, изучить производственный ритм работы, определить степень рационального использования оборудования, разработать конкретные мероприятия, направленные на рост эффективности труда. В данном случае группа наблюдателей изучает работу бригады, цеха, отдела или предприятия в целом, что позволяет охватить всю совокупность производственных процессов или их значительную часть;

- *самофотография* — специалист самостоятельно выполняет замеры времени своей деятельности.

Чтобы получить более объективные и достоверные данные, проводят комплексные фотографии рабочего дня на протяжении нескольких дней (недели, месяца).

Фотографию рабочего дня можно использовать для разных целей

1. Определение структуры рабочего времени, выявление наиболее затратных операций и видов работ.
2. Изучение опыта лучших сотрудников. Бюджет рабочего времени сотрудников, демонстрирующих лучшие результаты, можно брать за основу для постановки задач, оценки эффективности сотрудника, поиска оптимальных способов организации труда.
3. Установление норм. Анализ данных по нескольким сотрудникам позволяет получить исходную информацию для разработки норм труда. Причем метод ФРД применяется у нескольких сотрудников с разной эффективностью труда, чтобы повысить обоснованность норм.
4. Выявление причин невыполнения норм. Если нормы уже существуют, но отдельные сотрудники их регулярно не выполняют, то с помощью фотографии рабочего дня можно выявить причины такой ситуации.
5. Выявление потерь рабочего времени. С помощью ФРД можно определить, на каких этапах рабочего процесса происходят потери рабочего времени и чем они вызваны: неэффективностью организации работы, нерационально выстроенной технологией или недобросовестностью сотрудников.
6. Совершенствование процесса организации труда. ФРД позволяет описать существующие в компании бизнес-процессы и оценить, насколько они оптимальны.
7. Оценка эффективности труда сотрудника. Наблюдения за работой сотрудника и оценка его временных затрат на различные рабочие

операции — это возможность оценить уровень его профессионализма и мотивации.

Как мы видим, для изучения организации труда муниципальных служащих применяются разнообразные методы. Ни одному из них не следует отдавать предпочтение, однозначно объявлять какой-либо метод образцовым. Научные результаты, полученные при использовании различных методов, дополняют друг друга, что позволяет объективно и всесторонне оценивать состояние и степень эффективности организации управленческого труда в исполнительных органах муниципальной власти России.

**Контрольные вопросы для проверки качества освоения материала главы 6 «Методы определения эффективности организации труда муниципальных служащих»:**

1. Охарактеризуйте следующий качественный метод оценки организации труда: метод наблюдения.
2. Охарактеризуйте следующий качественный метод оценки организации труда: метод описания значимых ситуаций.
3. Охарактеризуйте следующий качественный метод оценки организации труда: метод моментальных наблюдений.
4. Охарактеризуйте следующий качественный метод оценки организации труда: метод анализа документальных источников.
5. Охарактеризуйте следующий качественный метод оценки организации труда: SWOT анализ.
6. Охарактеризуйте следующий количественный метод оценки организации труда: метод заданной балльной оценки.

7. Охарактеризуйте следующий количественный метод оценки организации труда: сравнительный анализ условий труда.
8. Охарактеризуйте следующий количественный метод оценки организации труда: количественный анализ кадрового состава
9. Охарактеризуйте следующий комбинированный метод оценки организации труда: тестирование (профессиональное)
10. Охарактеризуйте следующий комбинированный метод оценки организации труда: метод фотографии рабочего дня.

## Список литературы

1. Конституция Российской Федерации по состоянию на 2018 год.– Москва: Эксмо, 2018. – 32 с.;
2. Трудовой кодекс Российской Федерации по состоянию на 2018 год. – М.: Издательство «Омега-Л», 2018. – 223 с.;
3. ***Федеральный закон от 02.03.2007 №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».*** – М.: Издательство «Омега-Л», 2018. –32 с.;
4. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.10.2018) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 11.11.2018) // СПС «Гарант», 2018.
5. Указ Президента Российской Федерации от 28.04.2008 №607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов». Информационно-правовой портал Гарант. Режим доступа: [http:// garant.ru](http://garant.ru);
6. ***Закон Нижегородской области от 03.08.2007 №99-3 «О муниципальной службе в Нижегородской области».*** Информационно-правовой портал *Консультант Плюс* <http://consultant.ru>;
7. ГОСТ 12.0.004-2015 Система стандартов безопасности труда (ССБТ). Организация обучения безопасности труда. Общие положения. Информационно-правовой портал Гарант. Режим доступа: [http:// garant.ru](http://garant.ru);
8. Алисова Л.Н., Захарова Е.А. Профессионализация муниципальных кадров в деятельности органов местного самоуправления: итоги социологического исследования // Теория и практика общественного развития. 2018. №4. С. 163-180.

9. Анзорова С.П., Федорукова С.Г. Организация труда государственных и муниципальных служащих: учебное пособие – М.: Альфа-М: ИНФРА-М, 2016 -160 с.;
10. Астахов Ю.В. Управление персоналом в системе кадрового обеспечения муниципальной службы // Теория и практика общественного развития. 2013. №8. С. 66-68.
11. Бабушкина Н.А. Работа с кадровым резервом на государственной гражданской службе: лучшие региональные практики и зарубежный опыт // Вестник магистратуры. 2015. № 6-3 (45). С. 118-121.
12. Банных Г.А., Зайцева Е.В., Костина С.Н. Социально-профессиональные характеристики муниципальных служащих в структуре их профессиональной идентичности: результаты социологического исследования // Муниципалитет: экономика и управление. 2017. №3 (20). С. 31-36.
13. Баринов В.А. Организационное проектирование: Учебник ,М.: ИНФ РА-М, 2017, 208 с.;
14. Борисов Н.И. Государственная и муниципальная служба: учебное пособие. – М.: КНОРУС, 2017. – 472 с.
15. Борщевский Г. А. Государственная служба : учебник и практикум для академического бакалавриата / Г. А. Борщевский. — 2-е изд., испр. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2018. — 381 с.
16. Буторин М.В. Б93 Основы государственного и муниципального управления : учебное пособие / М.В.Буторин. — М. : КНОРУС, 2016. — 186 с.;
17. Бушуева И.П., Богдан Н.Н., Зубов В.Е. Карьера в государственной гражданской службе: прошлое, настоящее, будущее // Управленческое консультирование. 2016. № 7 (67). С. 7-18.
18. Василенко,И.А. Государственное и муниципальное управление: Учебник для академического бакалавриата / И.А. Василенко. - Люберцы: Юрайт, 2016. - 374 с.;

19. Государственная и муниципальная служба: Учебное пособие / Г.М. Шамарова, Н.М. Куршиева. - М.: НИЦ ИНФРА-М, 2014. - 208 с.
20. Государственная служба : учебник и практикум для академического бакалавриата / Е. В. Охотский [и др.] ; под общ. ред. Е. В. Охотского. — М. : Издательство Юрайт, 2018. — 339 с.
21. Губарева Н.С. Проблемы формирования кадрового резерва государственной и муниципальной службы в Российской Федерации // Вестник ПАГС. 2017. №4. С. 140-144.
22. Дорофеев А.В. Кадровый состав муниципальных служащих как ресурс развития муниципалитетов // Среднерусский вестник общественных наук. 2014. № 5 (35). С. 172-175.
23. Зимина Н.В., Кухарский А.Н., Новикова А.В. Усовершенствование систем местного самоуправления в рамках организационно-кадрового обеспечения муниципального управления // Вестник ЗабГУ. 2018. №3. С. 83-92.
24. Зотов В.В., Фурман Е.Н. Социально-профессиональный статус муниципального служащего в контексте технологий формирования кадрового резерва // Научные ведомости БелГУ. Серия: Философия. Социология. Право. 2016. №3 (224). С. 42-47.
25. Кабашов С. Ю. Местное самоуправление и муниципальная служба в системе властных отношений [Электронный ресурс] : монография / С. Ю. Кабашов, И. Р. Гимаев, С. Н. Лаврентьев. – 2-е изд., стереотип. – М. : ФЛИНТА, 2017. – 286 с.
26. Кадровые резервы России. Состав и особенности элитобразования. - М.: Центр Политической Информации, 2017. - 232 с.
27. Казанник А.И. Научная организация управленческого труда в исполнительных органах государственной и муниципальной власти России: научно – практическое пособие. – Москва: Проспект, 2016. – 528 с.;

28. Луценко О.Е. Теоретические концепты исследования процесса профессиональной социализации муниципальных служащих // ИСОМ. 2015. №6-2. С. 182-186.

29. Мартынова С. Э. К проблеме формирования методики оценки удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов // ПУСС. 2009. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-probleme-formirovaniya-metodiki-otsenki-udovletvorennosti-naseleniya-deyatelnostyu-organov-mestnogo-samoupravleniya-gorodskih> (дата обращения: 08.01.2019).

30. Нигматуллина Т.Х., Нигматуллин Р.Ф. Особенности ведения кадровой политики и документационного обеспечения управления кадрами в органах местного самоуправления // Вестник ОГУ. 2014. №14 (175). С. 263-266.

31. Организация муниципальной службы : учебник / С.Ю. Кабашов. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : ИНФРА-М, 2017. — 391 с.

32. Организация труда государственных и муниципальных служащих : учеб. пособие / С.П. Анзорова, С.Г. Федорчукова. — М. : Альфа-М : ИНФРА-М, 2017. — 160 с.

33. Осейчук В. И. Правовое обеспечение государственного и муниципального управления : учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / В. И. Осейчук. — М. : Издательство Юрайт, 2019. — 269 с.

34. Осина В.А., Хомутова О.Ю. Сравнительный анализ профессионально-личностных компетенций муниципальных служащих разных видов муниципальных образований // Управленческое консультирование. 2016. №5 (89). С. 8-18.

35. Оценка результативности управления муниципальными образованиями на основе постбюрократической модели государственного управления [Образование. Наука. Научные кадры, №2, 2011

36. Полетаев Ю. Н. Правовое регулирование труда государственных гражданских служащих : учеб. пособие для бакалавриата и магистратуры / Ю. Н. Полетаев, М. А. Клочков. — М. : Издательство Юрайт, 2019. — 163 с.
37. Преснякова Т.С. Оценка населением деятельности органов местного самоуправления // Современные проблемы науки и образования. – 2014. – № 5.
38. Пряжников, Н. С. Мотивация и стимулирование трудовой деятельности: учебник и практикум для академического бакалавриата / Н. С. Пряжников. — М.: Издательство Юрайт, 2016. — 365 с.;
39. Трудовые правоотношения государственных и муниципальных служащих в России / Е.А. Ершова; Российская академия правосудия. - М.: Статут, 2008. - 668 с.
40. Фролова Е.В., Рогач О.В. Кадровое обеспечение местных органов власти в современных российских условиях // Мониторинг. 2018. №4 (146). С. 369-385.
41. Шабанова М.М. Приоритетные направления формирования кадрового резерва муниципальной службы // Вестник экспертного совета. 2018. №1-2 (12-13). С. 121-125.
42. Шамарова Г.М. Правовое регулирование муниципальной службы в современных условиях развития муниципальных образований // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 3. С. 40.
43. Шедько Ю.Н. Система государственного и муниципального управления: учебник для бакалавров / Ю. Н. Шедько. — М.: Издательство Юрайт, 2015. — 570 с.;
44. Этика государственной и муниципальной службы / Сережко Т.А. - М.:НИЦ ИНФРА-М, 2016. - 309 с.

**Авторы-составители:**

**Павел Юрьевич Иванов**

**Михаил Михайлович Серафимов**

**Елена Ивановна Яковлева**

**Государственная и муниципальная служба.**

**Организация труда муниципальных служащих**

**Учебно-методическое пособие**

Рекомендовано Объединенной методической комиссией  
Института открытого образования и филиалов университета  
для обучающихся Дзержинского филиала ННГУ по направлению  
38.03.04 «Государственное и муниципальное управление»

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего  
образования «Национальный исследовательский Нижегородский государственный  
университет им. Н.И. Лобачевского»

603950, Нижний Новгород, пр. Гагарина, 23