Государственные программы кадрового обеспечения муниципальных образований.

О.Савранская

Статьей 35 ФЗ «О муниципальной службе в РФ» предусмотрено, что развитие муниципальной службы обеспечивается муниципальными программами развития муниципальной службы и программами развития муниципальной службы субъектов РФ

Полномочий по кадровому обеспечению муниципальных образований у органов государственной власти субъектов РФ законодательством не предусмотрено.

Целевые программы являются одним из важнейших средств реализации структурной политики публичной власти, активного воздействия на социально-экономическое развитие.

Целевая программа является комплексной системой целевых ориентиров развития определенной сферы общественных отношений и публично-правовых образований и планируемых эффективных путей и средств достижения указанных ориентиров.

Реализация целевой программы представляет собой увязанный по целям, задачам, ресурсам и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение системных проблем развития в соответствующей сфере (государственного, экономического, экологического, социального, культурного развития).

Одной из важнейших составляющих успеха реализации программ является точное установление достижимых целей.

Целеполагание – центральная функция государственного и муниципального управления, основа эффективной деятельности. Эта функция определяет содержание всей остальной деятельности управленцев, объединяет остальные функции и связана со всеми сферами управления.

Ориентиром в деятельности всегда должна служить цель, без точно определенных целей управленческая деятельность бессмысленна или невозможна.

Дж. О’Шонесси: «Если мы ставим перед собой задачу совершенствования организации, не уточнив ее целей, мы рискуем предложить лучшие способы выполнения ненужных функций или лучшие пути достижения неудовлетворительных конечных результатов».

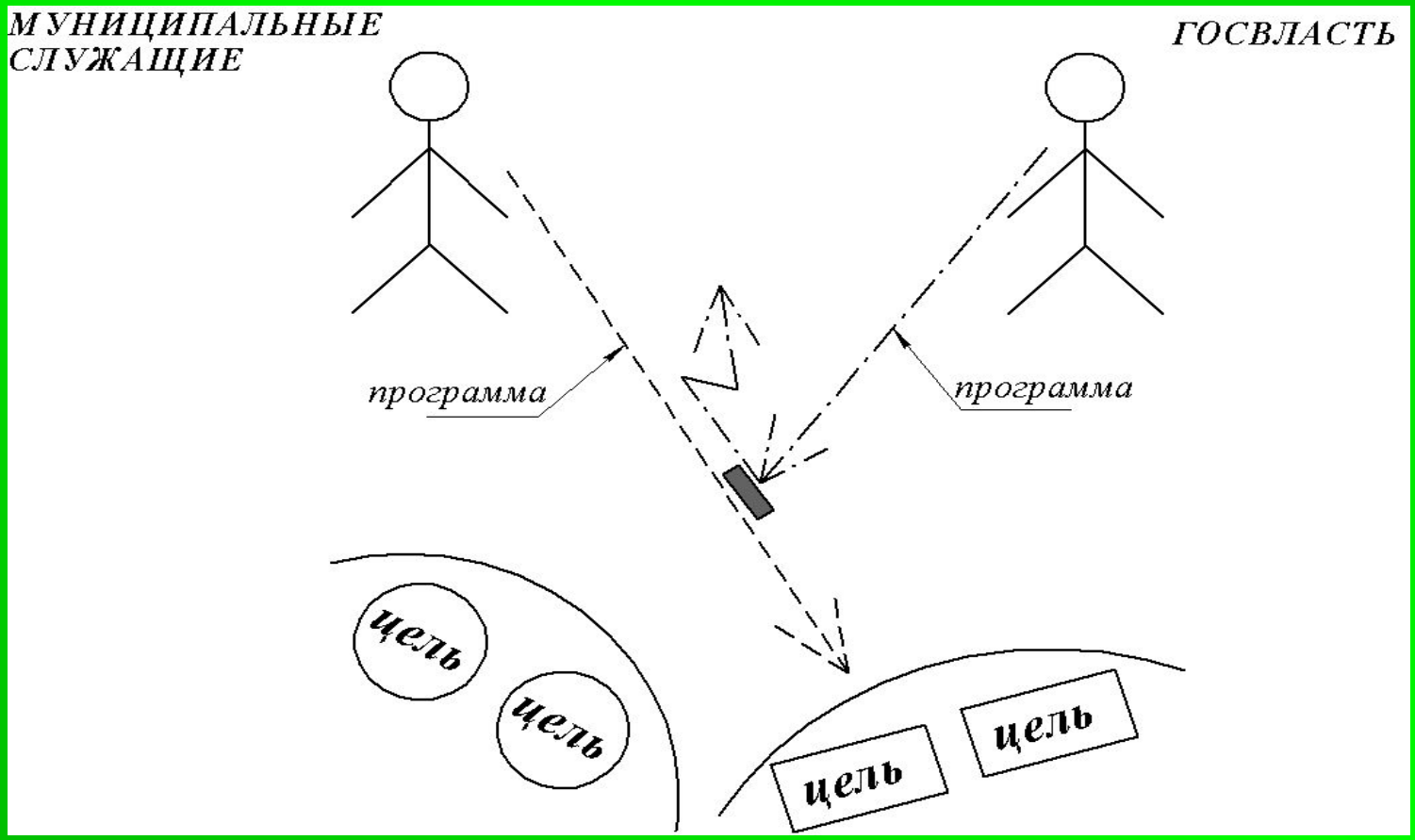
Цели должны характеризоваться результатом, который предполагается получить, и быть достижимыми, контролируемыми, конкретными.

Невозможно изменить деятельность других субъектов, не представляя себе, в какую сторону ее надо направить (к цели управленца).

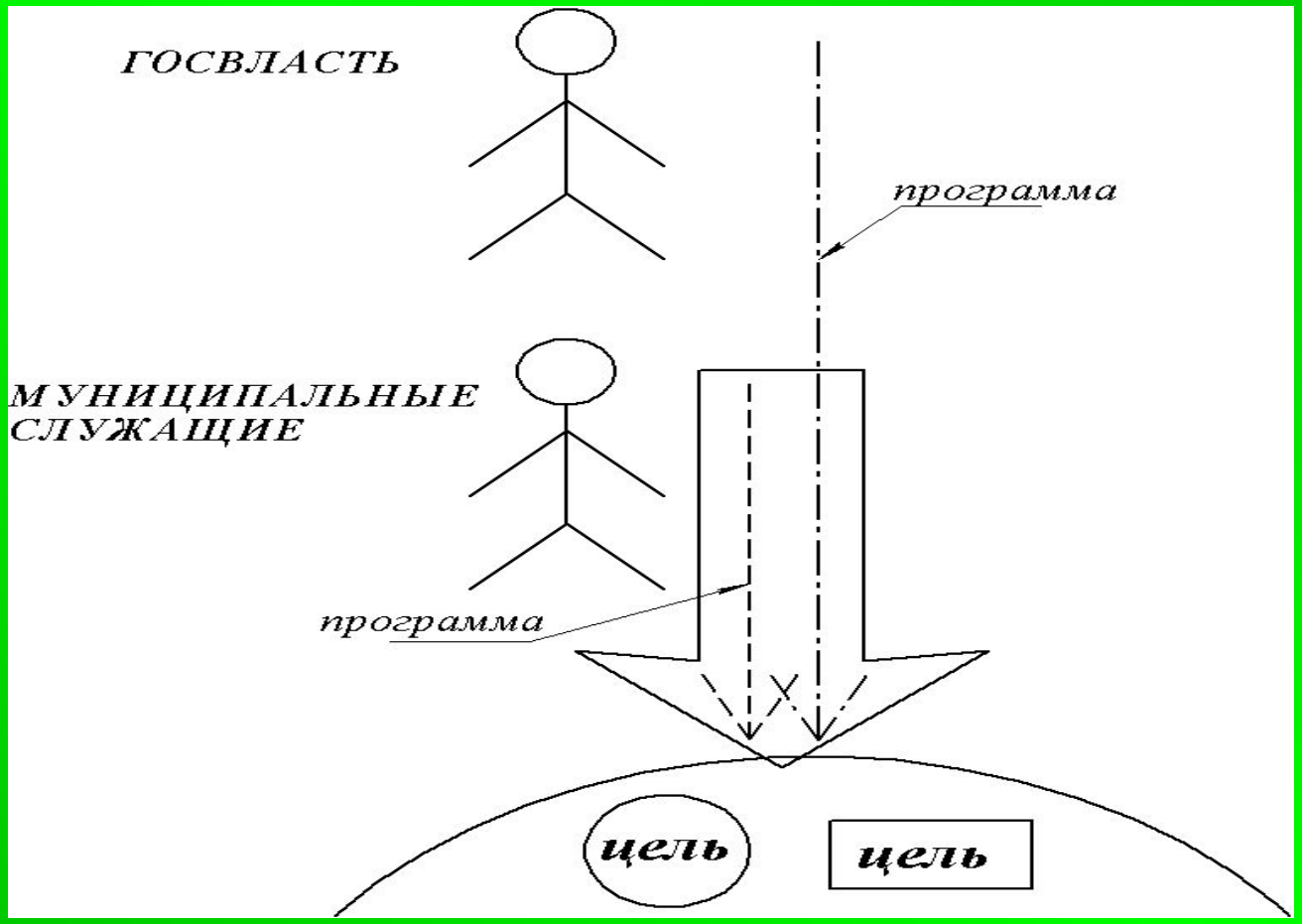
Разрабатывая программу развития деятельности других лиц, мы сталкиваемся с двумя уровнями целей: действующего лица и нашими, направленными на помощь данному лицу в достижении его целей или на изменение его целей и действий.

Формирование государственной программы развития муниципальной службы (*читай – деятельности)* должно базироваться на точном определении не только целей государственного органа, но и целей муниципальной службы.

Муниципальная служба по отношению к государственным органам, их действиям и целям не является управляемым объектом.



Усилия и действия госвласти должны быть направлены на достижение целей МСУ



Основным предметом программирования является преобразование выявляемых или прогнозируемых (в соответствии с целеопределением) конфликтных ситуаций (рисков) в содержательные (комплексные) проблемы и далее в набор задач, которые оформляются в плановую форму организации работ, где применяются инструменты расчета реализации (ресурсы, время, квалификация персонала и пр.).

Программирование должно отталкиваться от развития, т.е. от постановки инновационных целей, отвечающих на глубинные проблемы смены типа общественных отношений и радикального изменения функций власти, на изменения взаимоотношений между уровнями власти, между властью и населением.

Программные документы должны

- содержать анализ ситуации, цели, указание на комплексные объекты управления развитием (темы и тематические направления).
- содержать постановку проблем, обоснование (в том числе прогноз изменения ситуации без реализации целевой программы) и перечень основных задач, обеспечивающих реализацию программы в указанные сроки.

Необходимо установить методику оценки эффективности целевой программы, ее соответствие заявленным целям, точность и возможность однозначного применения.

Общими чертами всех программ являются:

- направленность на конечный результат, подчинение всех мероприятий конечной цели;
- -наличие системы показателей, количественно и (или) качественно охарактеризованных;
- распределение прав, обязанностей и ответственности между всеми исполнителями и их ориентация на результаты;
- четкая координация деятельности всех исполнителей; межотраслевой, межведомственный характер.

Целевая программа является целевой статьей расхода бюджета.
Устанавливается один главный распорядитель бюджетных средств по всем мероприятиям программы.

Федеральное законодательство не содержит требований и регламентаций по видам, разработке и реализации, сферам применения целевых и иных программ субъектов РФ.

Однако такая регламентация должна содержаться в законодательстве субъекта РФ.

Утверждаются программы законодательными органами государственной власти субъектов РФ. Они же утверждают отчеты о результатах реализации программ.

Первостепенное значение при рассмотрении правовых оснований разработки и принятия целевых Программ субъекта РФ, а также ведомственных целевых программ в субъекте РФ, играет разграничение полномочий между федеральным центром, субъектами РФ и муниципальными образованиями.

В соответствии со ст.65 БК РФ, формирование расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными установленным законодательством РФ разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Данные положения определяют и содержание мероприятий данных программ исходя из ограничений в компетенции органов государственной власти субъектов РФ

Определяемые целевой Программой развития муниципальной службы субъекта РФ цели, задачи, мероприятия должны соответствовать установленной федеральным законодательством компетенции органов государственной власти субъектов РФ

Программой не могут устанавливаться расходные обязательства, подлежащие исполнению за счет средств бюджетов других уровней бюджетной системы или без определения бюджета, за счет которого должно осуществляться исполнение данных расходных обязательств.

К совместному ведению РФ и субъектов РФ ст.72 Конституции РФ отнесено установление общих принципов организации местного самоуправления.

К ведению органов государственной власти субъектов РФ в сфере программ, связанных с местным самоуправлением относятся:

- вопросы установления территориального устройства местного самоуправления
- вопросы организации и осуществления межмуниципальных инвестиционных проектов
- вопросы организации и осуществления региональных научно-технических и инновационных программ и проектов, в том числе научными организациями субъекта Российской Федерации

К ведению органов государственной власти субъектов РФ в сфере программ, связанных с местным самоуправлением относятся:

- вопросы выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований в порядке, установленном федеральным законом
- вопросы осуществления региональных и межмуниципальных программ и мероприятий по отдельным прямо названным законом направлениям деятельности
- вопросы организации предоставления начального, среднего и дополнительного профессионального образования

Осуществлять расходы на осуществление полномочий по предметам совместного ведения по решению вопросов, не указанных в пункте 2 статьи 26.3 ФЗ № 184-ФЗ, органы государственной власти субъектов РФ могут, если возможность осуществления таких расходов предусмотрена федеральными законами.

Вопросы, связанные с организацией и осуществлением местного самоуправления: финансирование допускается только при наличии соответствующих средств бюджета субъекта Российской Федерации, а также если право их финансирования предусмотрено федеральными законами.

При этом исполнение данных полномочий, а также их финансирование являются правом, а не обязанностью субъектов РФ.

Вопросы развития муниципальной службы и кадрового обеспечения МО напрямую не относятся к полномочиям субъекта РФ по предметам совместного ведения, названным в ч.2 ст. 26.3 ФЗ № 184-ФЗ. Нельзя их отнести и к собственным предметам ведения субъекта РФ, где в соответствии со ст.73 Конституции РФ органы государственной власти полностью самостоятельны.

Они являются либо передаваемыми органам государственной власти субъектов РФ полномочиями РФ по предметам совместного ведения, либо вопросами, не отнесенными к компетенции федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления и не исключенным из компетенции органов государственной власти субъекта Российской Федерации

Оптимальным является не разработка и принятие разрозненных отраслевых программ, а выработка стратегии субъекта РФ и принятие программы достижения стратегических целей.

Допустимые направления и мероприятия программ развития муниципальной службы и кадрового потенциала МО исходя из компетенции органов государственной власти субъектов РФ:

организация и осуществление региональных научно-технических и инновационных программ и проектов,

вопросы осуществления региональных и межмуниципальных программ и мероприятий по работе с молодежью;

вопросы организации предоставления среднего и дополнительного профессионального образования.

Научно-техническая деятельность - деятельность, направленная на получение, применение новых знаний для решения технологических, инженерных, экономических, социальных, гуманитарных и иных проблем, обеспечения функционирования науки, техники и производства как единой системы. Результатом научной и научно-технической деятельности является продукт, содержащий новые знания или решения и зафиксированный на любом информационном носителе.

Инновационной считается деятельность, направленная на:

создание и организацию производства принципиально новой или с новыми потребительскими свойствами продукции (товаров, работ, услуг);

на создание и применение новых или модернизацию существующих способов (технологий) ее производства, распространения и использования;

применение структурных, финансово-экономических, кадровых, информационных и иных инноваций (нововведений) при выпуске и сбыте продукции (товаров, работ, услуг), обеспечивающих экономию затрат или создающих условия для такой экономии

Разработка и внедрение новых технологий управления в различных сферах муниципальной деятельности будет направлена и на развитие муниципальной службы.

В рамках инновационной составляющей Программы можно указать:

- организацию и проведение фундаментальных и прикладных научных исследований, разработку инновационных проектов, направленных на научное обеспечение решения важнейших проблем основных направлений развития муниципальной службы и кадрового потенциала МО;
- разработку и функционирование системы методического обеспечения развития муниципальной службы;
- научные исследования и разработку среднесрочных и долгосрочных прогнозов развития муниципальной службы и кадров МО;

В рамках инновационной составляющей Программы можно указать:

- разработку и внедрение информационно-технического и организационного обеспечения развития муниципальной службы;
- научное консультирование и сопровождение внедрения научных и научно-технических продуктов в практику муниципального управления;
- другие инновационные направления и проекты, обеспечивающие развитие муниципальной деятельности на научной и инновационной основе.

Важным вопросом для исследования является определение содержания труда муниципальных служащих, выборных должностных лиц местного самоуправления, работающих на постоянной основе, руководителей муниципальных организаций и выработка требований к их знаниям, навыкам, умениям применительно к каждой конкретной должности – профессионального стандарта – своего рода профессионального портрета муниципального служащего

Профессионально- должностная характеристика (ПДХ) муниципального служащего, выборного должностного лица, руководителя муниципальных организаций

-

представляет собой краткое, четко структурированное изложение предписанных ему управленческих, координирующих, информационных, контрольных, технических (вспомогательных) и других функций.

Еще одна инновационная разработка для развития муниципальной службы может быть связана с выработкой образцов эффективного рабочего поведения служащего – стандартов эффективного подхода к выполнению работы и/или уровня владения определенными навыками по каждой должности и функции.

Пока не решенный вопрос – нормирование времени исполнения значительного числа управленческих функций. Отсутствие нормирования препятствует установлению научно обоснованной численности муниципальных служащих индивидуально для каждого МО, введения технологичного изменения штатной численности исходя из стоящих задач, выполняемых функций и их объема.

Потребность в конкретных научных, научно-технических и инновационных результатах и продуктах определяется исходя из выявленных при анализе ситуации в муниципальных образованиях проблем, потребностей системы управления и обучения.

Научно – технические и инновационные программы субъекта РФ могут быть направлены на получение новых знаний и решений в социальной сфере и в сфере экономики, в том числе в области управления в муниципальных образованиях, научной организации труда, на внедрение новых и (или) модернизацию используемых управленческих технологий, применение различного рода инноваций при осуществлении муниципальной службы, в том числе при решении вопросов местного значения в самых разных сферах.

Еще одним важным направлением Программ является организация предоставления среднего и дополнительного профессионального образования в области муниципального управления.

Острый дефицит квалифицированных управленцев, низкая правовая и управленческая грамотность большинства депутатов препятствует рациональному использованию ресурсов, снижает качество предоставляемых населению услуг, снижает общую эффективность местного уровня власти, особенно в сельской местности.

Исключительно важны:

- создание и развитие системы подготовки кадров для муниципальных образований, включая государственный заказ,
- организация получения и распространения успешного опыта развития местного самоуправления, информационно - правового и консультационного сопровождения муниципальной службы.

Принятие на себя субъектом РФ обязательств по дополнительному образованию муниципальных служащих, а также среднему профессиональному образованию молодёжи – потенциальных кадров муниципального управления низшего звена, является исключительно важным и будет способствовать развитию муниципальной службы

Важным является и разработка и осуществление программ обучения депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, а также специальные образовательные программы по основам местного самоуправления для населения МО.

Вопросы организации дополнительного профессионального образования требуют научного, методологического и методического обеспечения, разработки инновационных обучающих программ, внедрения новейших современных образовательных технологий.

Формировать системную среду для развития муниципальных служащих, переориентировав обучение на инновационные технологии, программы, методологию, методы и т.п.

Два блока программных работ:

- формирование системы подготовки кадров, включая разработку учебных программ и методических материалов к ним, обучение преподавателей методологии и содержанию учебных курсов, тренинги мультипликаторов и их консультирование; консультирование преподавателей, разработка и предоставление необходимой информации учебным центрам;

- непосредственно обучение различных групп муниципальных служащих, депутатов, населения.

Необходимость разработки специальной системы повышения квалификации с использованием разбивки программы по краткосрочным модулям, проведения обучения на рабочих местах с использованием практических курсов, внедрения системы взаимо- и самоподготовки на базе имеющихся методических материалов и трансляцией новых знаний служащими, прошедшими подготовку.

В рамках вопросов работы с молодежью можно в программах предусмотреть создание системы привлечения и закрепления молодых кадров в МО

Реализация межмуниципальных инвестиционных проектов, которая напрямую не связана с кадровым потенциалом, однако позволяет создавать благоприятные социальные условия в МО для привлечения и закрепления молодёжи в муниципальных образованиях поселенческого и районного уровня.

Программа должна иметь отношение к проблемам развития муниципальной службы и муниципальных кадров всех МО или нескольких муниципальных районов, городских округов.

Программа развития муниципальной службы должна иметь статус инфраструктурной программы. Просто подготовкой даже большого количества муниципальных служащих кадровый вопрос не будет решен системно, на перспективу.

Необходимо создать на уровне субъекта РФ именно инфраструктуру развития муниципальной службы за счет реализации в основном научно-технических и инновационных проектов в системном единстве. Это должна быть информационная, консультативная, методическая инфраструктура, инфраструктура образования, социальная инфраструктура для молодых специалистов в МО и т.д.

На подготовительной стадии разработки программы осуществляется выделение проблемы, решение которой требует программного подхода.

Проводится:

- анализ ситуации
- выявляется общественная потребность (цель), достичь которую обычными методами, без программы, невозможно
- выявляются и оцениваются возможные альтернативы
- определяются возможные методы решения, проводится их экономический и правовой анализ
- выявляется потребность в ресурсах и определяется соотношение имеющихся и необходимых ресурсов
- определяются предполагаемые сроки и возможные исполнители, проектируется система управления программой.

В дополнение к обычному анализу ситуации проводится анализ аналогичных муниципальных программ, в особенности в части обозначения проблем.

Разработка программы осуществляется поэтапно. Сроки и порядок определяются законодательством субъектов РФ.

Обычно разработка и утверждение программы включают следующие основные этапы:

- разработка проекта концепции целевой программы;
- принятие решения о разработке проекта целевой программы уполномоченным органом государственной власти субъекта РФ и утверждение концепции целевой программы;
- определение заказчика программы;
- разработка проекта целевой программы;
- согласование проекта целевой

Обычно разработка и утверждение программы включают следующие основные этапы:

- внесение программы в законодательный орган государственной власти субъекта РФ;
- рассмотрение и утверждение (в соответствии с регламентом законодательного органа) целевой программы законодательным органом;
- внесение расходных обязательств по программе в реестр расходных обязательств субъекта РФ;
- включение расходов в проект бюджета на очередной планируемых год (на три года);

Обычно разработка и утверждение программы включают следующие основные этапы:

- организация и (или) проведение конкурсов (торгов) по отбору и отбор исполнителей программных мероприятий;
- сбор и систематизация статистической и аналитической информации о реализации программных мероприятий;
- мониторинг результатов реализации программных мероприятий;
- организация независимой оценки показателей результативности и эффективности программных мероприятий, их соответствия целевым индикаторам и показателям;

При проверке реализации программы (внешний аудит эффективности) рекомендуется помимо прочего проводить:

- оценку целесообразности и правового обоснования программы;
- оценку измеримости результатов;
- анализ соответствия целей и задач программы объявленным целям и задачам государственной политики на соответствующий момент и ближайшую перспективу, соответствие задач программы основным задачам, стоящим перед органами государственной власти;

При проверке реализации программы (внешний аудит эффективности) рекомендуется помимо прочего проводить:

- оценку социальной значимости бюджетных расходов на реализацию программы;
- оценку результативности;
- анализ на отсутствие двойного финансирования мероприятий и объектов: в рамках текущей деятельности исполнительных органов государственной власти, ведомственных программ и за счет средств целевых программ; на отсутствие мероприятий, относящихся к закрепленным положениями о соответствующем ведомстве в данной отрасли функциям этой структуры;
- оценку публичности реализации программы и подведения ее результатов.