
РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ОЦЕНКЕ ПЕРСОНАЛА ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Шамарова Г.М.

Статья посвящена оценке персонала органов местного самоуправления. Автором отмечено, что эффективная оценка персонала играет огромную роль в управлении им, являясь основой множества процедур: приема на работу, внутренних перемещений, зачисления в состав резерва на выдвижение, повышения квалификации, контроля персонала, совершенствования организации управленческого труда, методов работы, улучшения структуры аппарата. Предлагается обоснование рациональной численности работников в структурных подразделениях органов местного самоуправления осуществлять на основе сбора, изучения, анализа и оценки объективной информации по следующим показателям: трудоемкость выполняемой работы в течение месяца, года; сложность выполняемой работы и степень ее соответствия квалификации работника.

Государство связано с обществом, и поэтому практически все его граждане в той или иной мере сопричастны государственному управлению и местному самоуправлению. Многие обращаются для решения своих проблем в государственные органы или в органы местного самоуправления. Почти все участвуют в выборах. В течение своей трудовой жизни в той или иной мере, по тем или иным аспектам граждане выступают в роли управляемых объектов. В обществе готовится и из общества пополняется персонал управления. И каков человеческий потенциал общества, таков во многом и персонал органов государственной власти и местного самоуправления.

Изменение содержания и характера многих задач, функций, полномочий и предметов ведения местных органов представительной и исполнительной власти повлекло за собой значительное усложнение и расширение поля деятельности персонала органов управления. Следует отметить и то, что важным аспектом кадровой проблемы является недостаток квалифицированных специалистов, способных профессионально осуществлять полномочия государственных органов в сфере местного самоуправления. Решение этой проблемы во многом зависит от проведения правильной кадровой политики в области государственной и муниципальной службы. Прежде всего, главная роль организации системы муниципальной службы заключается в достижении конкретной социальной эффективности деятельности каждой структуры управления и отдельного муниципального служащего, каждого участника управления, каждого единичного управленческого решения, процедуры, операции, действия [4].

Кроме того, от состояния организационных структур зависит экономичность управления, поскольку она увязывается с численностью служащих и расходами на их содержание и эффективностью управления, характеризующейся оперативностью и качеством принятия соответствующих решений. Эти показатели, в свою очередь, зависят от квалификационной структуры кадров и количественных значений других параметров оргструктур управления: числа уровней управления, числа подчиненных исполнителей одному руководителю, степени централизации принятия решений и др.

Настоящая статья посвящена изучению актуальных проблем, связанных с развитием персонала органов местного самоуправления. Основная цель – рассмотреть цель оценки персонала и, более того, круг проблем, где необходима оценка персонала управления.

Автором предложены рекомендации по оценке персонала органов местного самоуправления.

1. Проблема оценки персонала органов управления

Проблема эффективной организации муниципальной службы тесно взаимосвязана с использованием всего спектра существующих способов оценки персонала, а также с управленческой компетентностью руководителей и работников служб персонала. Получение качественной информации о состоянии персонала с помощью оценочных технологий, оперативное использование и принятие на этой основе управленческих решений – уже не далекое будущее, это становится реальностью сегодняшнего дня. Эффективная оценка персонала играет огромную роль в управлении им, являясь основой множества процедур: приема на работу, внутренних перемещений, увольнений, зачисления в состав резерва на выдвижение, материального и морального стимулирования, применения санкций, переподготовки и повышения квалификации, контроля персонала, совершенствования организации управленческого труда, приемов и методов работы, улучшения структуры аппарата.

Оценка персонала – это целенаправленный процесс установления соответствия качественных характеристик персонала (способностей, мотивации, свойств) требованиям должности или рабочего места.

Круг проблем, где необходима оценка:

1. Набор, отбор и расстановка кадров.
2. Улучшение использования кадров (материальное и моральное премирование, мотивация).
3. Улучшение структуры аппарата управления организацией.
4. Повышение уровня квалификации, уровня развития.

Любая оценка содержит:

- сбор информации о сотруднике;
- сочетание методов оценки;
- специальные методы оформления, обработки и хранения информации.

Цель (объект) оценки:

1. При приеме на работу – готовность и способность работать.
2. При поощрении работников – эффективность выполняемой работы.
3. При продвижении – подготовленность к выполнению новых функций.
4. При обучении – уровень и содержание проблем, по которым должна проводиться подготовка.
5. При реорганизации – насколько сотрудник приспособлен к новым условиям (кого оставить, кого уволить).

Существует пять возможных источников информации для оценки:

- начальник оцениваемого человека;
- коллеги;
- сам оцениваемый;
- подчиненные оцениваемого;
- люди вне организации.

Формы оценки персонала.

Существуют формы оценки персонала. Наиболее распространенными из них выступают аттестация, тестирование.

Аттестация представляет собой процесс оценки эффективности выполнения сотрудником своих должностных обязанностей, осуществляемый непосредственным руководителем. Виды аттестации:

Очередная аттестация проводится ежегодно и обязательна для всех работников. Основа аттестации – описание проделанной работы и результатов по основным видам деятельности.

Аттестация по истечении испытательного срока преследует цель получения документированного вывода по результатам аттестации, а также аргументированных рекомендаций по дальнейшему служебному использованию аттестуемого.

Аттестация для продвижения по службе проводится с учетом требований новой предлагаемой должности и новых обязанностей, при этом выявляются потенциальные возможности работника и уровень его профессиональной подготовки для занятия более высокой должности.

Тестирование работников.

Характеристику тестовых методик можно разбить на следующие группы: мотивы труда (деятельности), оценки интеллектуального развития, эмоциональной сферы, индивидуально-психологических и темпераментных качеств, качеств руководителя, специалиста и психофизиологических качеств.

Обоснование рациональной численности работников в структурных подразделениях органов местного самоуправления предлагается осуществлять на основе сбора, изучения, анализа и оценки объективной информации по следующим показателям:

- 1) трудоемкость выполняемой работы в течение месяца, года;
- 2) сложность выполняемой работы и степень ее соответствия квалификации работника.

Для получения необходимых указанных показателей рекомендуется:

- изучение фактической загрузки работников структурных подразделений;
- количественная оценка сложности работ муниципальных служащих;
- совмещение должностей муниципальных служащих.

2. Изучение фактической загрузки работников структурных подразделений органов местного самоуправления

Данное исследование позволяет оценить степень рабочей загрузки работника, выявить содержание работы, на которую затрачивается основная часть его рабочего времени.

Фактическая загрузка работника определяется путем оценки трудоемкости выполняемых им работ. Причем при оценке трудоемкости устанавливается связь выполненной работы с результирующим документом (письмо, распоряжение, аналитическая записка, справка, отчет и т.д.) или проведенным мероприятием.

В целях получения необходимых данных для указанного исследования применяется такая форма сбора исходной информации, как карта самофотографирования рабочего времени.

Пример формы карты самофотографии рабочего времени муниципального служащего приведен в табл. 1.

Карта заполняется каждым работником ежедневно и ежедневно сдается для проведения анализа соответствующим экспертом согласно выбранной методике сбора этой информации. Это позволяет сразу снять все вопросы, касающиеся оценки работником своих трудозатрат по выполненной работе. Прежде всего, это помогает оперативно выявлять приписки со стороны работника в указании времени исполнения того или иного

документа. Карта содержит полный перечень всех рабочих процессов, которые осуществлялись работником за указанный период (включая телефонные переговоры, беседы с посетителями, получение виз руководителей на документы и т.д.).

Таблица 1

Карта самофотографии рабочего времени муниципального служащего

Код рабочего места _____ Вид деятельности _____
 Наименование должности _____ Табельный номер _____

Дата	День недели	Часы работы							Перечень вопросов	Всего часов работы
		1	2	3	4	5	6	...		
	Понедельник									
	Вторник									
	Среда									
	Четверг									
	Пятница									
	Суббота									
Подпись заполнившего анкету					Подпись вышестоящего руководителя					

До начала заполнения карты рекомендуется составление каталога всех выполняемых работ. Каталог подразделяет работы на основные и второстепенные, постоянно выполняемые и осуществляемые с определенной периодичностью (полугодовые отчеты, ежеквартальные информации и т.д.). Такое разделение работ упрощает задачу определения трудозатрат каждого сотрудника в год. Руководствуясь каталогом, работник ведет заполнение карты самофотографирования своей работы.

Для того, чтобы получить объективную картину положения дел по трудозатратам на каждом рабочем месте, члены экспертной группы после проведения обследования совместно с руководителем структурного подразделения, где работает проверяемый, уточняют представленные данные.

Рекомендуется карту самофотографирования заполнять в течение 3 – 4 недель, чтобы получить более точные данные.

На основании полученных показателей величина загрузки работника рассчитывается следующим образом:

1) устанавливаются фактические трудозатраты (на основании карты самофотографирования);

2) определяется продолжительность рабочего времени. Согласно Трудовому кодексу Российской Федерации (гл. IV "Рабочее время", ст. 91 "Понятие рабочего времени. Нормальная продолжительность рабочего времени") рабочее время не может превышать 40 часов в неделю.

Кроме того, в целях получения дополнительной и уточняющей информации по фактическим затратам времени работника проводится анкетирование. Анкета дает воз-

возможность также изучить мнение работника о резервах эффективности использования рабочего времени.

При затруднении получения необходимых данных рекомендуется предусмотреть дополнительные беседы с работником структурного подразделения и его начальником.

Данное исследование позволяет оценить уровень организации труда в структурном подразделении, правомерность распределения задач различной степени сложности между работниками разных квалификационных групп.

3. Количественная оценка сложности работ муниципальных служащих

В основу определения показателей сложности работ муниципальных служащих положен аналитический метод. При осуществлении аналитической оценки сложности работ проводится взвешивание оценочных признаков, т.е. определение удельной значимости, характеризующей влияние каждого из них. Устанавливается экспертная оценка значимости признака сложности – его влияния на показатель сложности работ. Проведенная экспертная оценка влияния принятых в качестве основополагающих признаков сложности приведена в табл. 2.

Таблица 2

Экспертные оценки признаков сложности

Признаки сложности	Удельная значимость признака в общей оценке сложности работ
1.Характер работ, составляющих содержание труда	0,20
2.Новизна работ	0,15
3.Масштаб руководства	0,20
4.Разнообразие и комплексность работ	0,15
5.Самостоятельность выполнения работ	0,15
6.Дополнительная ответственность	0,15

По каждому из оценочных признаков сложности работ устанавливаются степенные ограничения, обусловленные качественными различиями в их труде, и критерии отнесения к ним конкретных работ. При этом определенным степеням сложности соответствуют характеристики, которые рассматриваются в порядке постепенного усложнения работ. Тем самым создаются предпосылки для сопоставления работ по сложности и возможности количественного выражения различий в их сложности.

Число степеней каждого из признаков сложности зависит от видов работ, подлежащих оценке, и их характеристик: оно не является стабильным и связано с изменениями в содержании труда муниципальных служащих, замещающих соответственно высшие, главные, ведущие, старшие и младшие должности муниципальной службы.

Основой для определения числа степеней признаков и критериев отнесения работ к соответствующим степеням служит объективно существующая разница между наименее и наиболее сложными работами. Путем установления числа степеней по отдельным признакам и критериев отнесения к ним работ определен общий диапазон их сложности, что позволяет оценить сложность совокупности работ, которые выполняет муниципальный служащий в соответствии со своими должностными обязанностями [4].

При определении оценки сложности выполняемых работ рекомендуется для каждой группы должностей муниципальной службы применять следующие значения коэффициентов сложности комплекса выполняемых работ:

- высшая должность – 1,0;
- главная должность – 0,89;
- ведущая должность – 0,80;
- старшая должность – 0,68;
- младшая должность – 0,57.

При расчете оценки результатов труда рекомендуется проводить оценку уровня проявления каждого из следующих признаков:

- количество выполненных плановых и внеплановых работ (заданий);
- качество выполненных работ (заданий);
- соблюдение сроков выполнения работ (заданий).

Количественную оценку по каждому из признаков рекомендуется определять сопоставлением фактически достигнутых результатов с критериями оценки (в виде полученных заданий, установленных сроков, среднего уровня достигнутых результатов) по группе работников.

Исходя из Реестра должностей муниципальной службы рассматриваются должности муниципальной службы и соответствующие показатели сложности их работ, которые можно в рамках отдельного структурного подразделения органов местного самоуправления ранжировать как работы максимальной, высокой, повышенной и средней сложности.

Таким образом, результаты наблюдений должны обеспечить достоверные данные о фактической загрузке муниципальных служащих по основной должности. Наблюдение может проводиться во время работы управленцев. Таким способом получают, как правило, данные, которые не отражены в документах, например: как организуются работы, выполняются процедуры управления, соблюдаются условия труда и техники безопасности, проявляются творческие способности работников, формируются формальные и неформальные отношения между сотрудниками и в коллективе, используются методы и стиль управления, принимаются управленческие решения и т.п.

4. Совмещение должностей муниципальных служащих

Как показывает практика, основным резервом снижения трудоемкости управленческих решений является совмещение должностей служащих, увеличение объема выполняемых работ, расширение зоны обслуживания. Стабильный фонд заработной платы и утвержденные положения по материальному стимулированию увеличения объемов выполняемых работ создают экономическую основу для повсеместной организации совмещения должностей муниципальных служащих. Исследование при этом предусматривает: проведение анализа деятельности подразделения, исследование трудовых процессов и выявление доли времени на совмещение, расчет коэффициента занятости исполнителя по основной работе, а также оценку способности работника к совмещению.

Для объективной и всесторонней оценки вариантов совмещения и определения степени занятости работника по основной и совмещаемой должностям необходимо учитывать специфические особенности труда муниципальных служащих различной функциональной принадлежности и категорий.

К таким особенностям относятся:

- разная степень ответственности за принятые решения у руководителей, специалистов, технических исполнителей;
- разная целевая направленность действий и соответственно конечных результатов;
- установление в законодательном порядке наряду с регламентированным уровнем специального высшего (или среднего) образования обязательного стажа работы по занимаемой должности;
- должностные требования и квалификации, профессиональным навыкам, образованию, возрасту, состоянию здоровью и т.д.;
- совпадение по срокам пиковых (максимальных) нагрузок по совмещаемым должностям, например в момент представления отчетности.

Все перечисленные особенности ограничивают (но не исключают) совмещение муниципальным служащим наряду с основной работой обязанностей по другой муниципальной должности (табл. 3).

Таблица 3

**Классификация возможных вариантов совмещения должностей
муниципальных служащих**

Признак классификации	Вид совмещения
Выполняемая работа	Совмещение наряду с основной работой работ по другой должности Расширение зон обслуживания в пределах основной должности
Степень совмещения	Частичное совмещение отдельных функций Полное совмещение с охватом всех функций
Категории персонала	Совмещение в пределах одной категории персонала (специалисты) Совмещение другой категории (руководитель-специалист)
Функциональная принадлежность	Совмещение должностей в пределах одной функции управления. Совмещение должностей другой функциональной принадлежности
Уровень квалификации	Совмещение должностей более высокой квалификационной категории. Совмещение должности равной квалификационной категории. Совмещение должности более низкой квалификационной категории
Иерархический уровень	Совмещение вышестоящей должности Совмещение должности того же ранга Совмещение нижестоящей должности
Время совмещения	Постоянное совмещение (до изменения условий) Временное совмещение (на определенный период)
Тип совмещения (количество совмещаемых должностей)	Комбинированное совмещение (одновременно нескольких должностей)
Периодичность совмещения	Повседневное совмещение в течение определенного

	календарного периода Периодически повторяющееся в течение определенного календарного периода
--	--

Как правило, время, намечаемое к совмещению, является свободным от выполнения обязанностей по основной работе, но не свободным по существу. Оно оказывается занятым либо несвойственными работами, либо общественными обязанностями, отвлечениями на другие работы и т.д.

Поэтому при расчете времени, возможного для использования по совмещаемой должности, важно исследовать структуру, продолжительность и периодичность свободного от основных обязанностей времени с целью выбора путей его действительного освобождения для намечаемого совмещения.

Помимо совмещения должностей, увеличения объемов выполняемых работ важнейшим резервом повышения эффективности и экономичности органа местного самоуправления является наиболее полное использование человеческого фактора. Здесь необходим глубокий и всесторонний анализ социально-психологических характеристик муниципальных служащих, нужна оценка личности работника, позволяющая из множества человеческих качеств отобрать тот минимум, который был бы достаточным для более или менее объективного суждения.

Таким образом, подводя итоги, хотелось бы вновь остановиться на некоторых аспектах процесса оценки персонала органов управления. Эффективная оценка персонала играет большую роль в управлении им, являясь основой ряда важных кадровых процедур. Информация, полученная с помощью оценочных процедур, существенно расширяет и качественно обогащает базу данных по персоналу и позволяет осуществлять так называемый мониторинг состояния персонала. Его задача – обеспечение оперативного доступа руководителей к информации о структурном подразделении, персонале.

Проблема эффективной организации государственной и муниципальной службы тесно взаимосвязана с использованием всего спектра существующих способов оценки персонала, а также с управленческой компетентностью руководителей и работников служб персонала. Получение качественной информации о состоянии персонала с помощью оценочных технологий, оперативное использование и принятие на этой основе управленческих решений – уже не далекое будущее, это становится реальностью сегодняшнего дня.

Вместе с тем, целый комплекс проблем, связанных с прохождением как государственной, так и муниципальной службы, можно решать на единых принципах и методических подходах с учетом тщательного отражения специфики каждого уровня государственной и муниципальной службы. Но так как произошло значительное отставание принятия Федерального закона "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации" [2] от принятия Федерального закона "О государственной службе в Российской Федерации" [1], формирование муниципальной службы осуществлялось с большим опозданием, что приводило на практике либо к копированию нормативных правовых актов, регулирующих прохождение государственной службы применительно к муниципальной службе, либо к полному игнорированию какого-либо упорядочения прохождение муниципальной службы в силу отсутствия нормативных правовых основ для такой работы.

Более того, вступивший в силу с 1 июня 2007 года Федеральный закон "О муниципальной службе в Российской Федерации" [3] не решил целый ряд проблем муниципальных служащих и нуждается "уже" в срочной правке. Процесс развития муници-

пальной службы сопровождался исчезновением ряда норм, которые либо себя не оправдали, либо не вписывались в трудовую модель этой службы, принятую законодателем. Так, с 1 июня 2007 года муниципальным служащим не может присваиваться квалификационный разряд, что существенно снизило привлекательность этой службы в глазах потенциальных кандидатов. На какую карьеру теперь рассчитывать, в чем выражать заслуги и промахи муниципальных служащих? Все это затрудняет решение важнейшего для местного самоуправления кадрового вопроса – в частности, практически исключает возможность привлечения в эту сферу профессионалов.

Таким образом, современный этап развития муниципальной службы является противоречивым. Наряду с положительными тенденциями в развитии муниципальной службы как социального института наблюдается и отступление от ряда норм, побуждающих муниципальных служащих быть ближе к населению.

Анализ ситуации показывает, что роль кадрового обеспечения в процессе становления и развития местного самоуправления в России первостепенна. Однако до настоящего времени проблемы профессионализации муниципальной службы фактически еще не решены. Практическое использование методов оценки кадровой емкости в сегодняшних условиях затруднено рядом обстоятельств объективного порядка. Во-первых, еще предстоит провести "инвентаризацию" муниципальных образований России; во-вторых, открытым пока остается вопрос о содержании типовой кадровой модели (или моделей) для каждой категории органов местного самоуправления.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон от 30 августа 1995 года № 119-ФЗ "О государственной службе в Российской Федерации" // СЗ РФ.1995. № 9. Ст. 896.
2. Федеральный закон от 8 января 1998 года № 8-ФЗ "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации" // СЗ РФ.1998. № 2. Ст. 224.
3. Федеральный закон от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" // СЗ РФ.2007. № 3. Ст. 345.
4. Мурашко А.Ф., Столярова В.А. Порядок и условия прохождения муниципальной службы: учебно-методическое пособие. М.: РИЦ "Муниципальная власть", 1999. 150 с.