

ЗАБНЕВА Эльвира Ивановна — кандидат социологических наук, доцент кафедры управления и сервиса филиала Кузбасского государственного технического университета им. Т.Ф. Горбачева в г. Новокузнецке (654000, Кемеровская обл., г. Новокузнецк, ул. Орджоникидзе, 7; zabnevailvira@mail.ru)

СОЗДАНИЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ ВЫСШИХ ШКОЛ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ КАК ОДИН ИЗ ПУТЕЙ ПРОФЕССИОНАЛИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ

Аннотация. В статье рассматривается проблема отсутствия комплексного подхода к профессионализации муниципальных служащих, в частности к их профессиональной подготовке. В качестве выхода из сложившейся ситуации автор предлагает создавать региональные высшие школы муниципального управления, что позволило бы реализовывать практическую направленность процесса обучения, сформировать корпоративную этику, а также обеспечить осуществление единой кадровой политики и реформирование муниципальной службы Российской Федерации.

Ключевые слова: муниципальные служащие, профессионализация, подготовка и переподготовка кадров

В условиях модернизации экономики, социальной сферы, совершенствования системы муниципальных услуг органы муниципальной власти особо нуждаются в профессиональных кадрах.

Профессионализация муниципальной службы как социальное явление обусловлена изменениями в содержании и характере муниципального управления. Она характеризуется возникновением должностей муниципальной службы, технологией включения в профессиональную деятельность и профессиональной культурой. Однако ни в самой системе управления, ни в обществе до конца не сложилась идея о муниципальных служащих как о новой профессиональной группе [Бажин 2013; Шамарова 2010]. Одной из причин этого, на наш взгляд, служит отсутствие комплексного подхода к их подготовке и повышению квалификации.

В соответствии с положениями действующего законодательства¹ подготовка кадров для муниципальной службы и дополнительное профессиональное образование муниципальных служащих относится к полномочиям органов местного самоуправления. Однако по данным, полученным в рамках проводимого Минрегионом России мониторинга, муниципальные программы развития муниципальной службы приняты лишь в 14% общего числа муниципальных образований, что является следствием недостатка средств в местных бюджетах².

Следует отметить, что органы государственной власти субъектов РФ также наделены полномочиями по участию в обеспечении подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих. В рамках осуществления данных полномочий в 42 субъектах РФ приняты региональные программы, в некоторых регионах полномочия по участию в обеспечении обучения муниципальных служащих реализуются путем предоставления субсидий муниципалитетам из регионального бюджета, в ряде субъектов РФ осуществляется размещение

¹ Федеральный закон Российской Федерации «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 15.02.2015). Доступ: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=177254> (проверено 08.06.2016).

² Подготовка муниципальных кадров: в Совете Федерации прошло заседание Совета по местному самоуправлению. — *Муниципальная власть*. 2013. № 2. С. 23.

госзаказа на профессиональную переподготовку и повышение квалификации представителей органов местного самоуправления¹. Однако приходится признать, что единой системы, единых образцов, единых разработанных стандартов на федеральном уровне не существует.

Программы высшего образования по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление» реализуются сегодня почти в 300 вузах и более чем в 200 филиалах вузов. Однако упор в данных образовательных программах делается, прежде всего, на систему государственного управления. При этом в современной научной мысли не раз звучала идея о том, что подход к подготовке муниципальных служащих должен отличаться от подхода к подготовке государственных служащих [Исламова 2008].

В настоящий момент функционируют более тысячи учреждений, осуществляющих повышение квалификации и переподготовку кадров для органов местного самоуправления. Вместе с тем анализ работы по организации процесса обучения муниципальных служащих за 2009–2013 гг., начиная с формирования планов обучения, подготовки конкурсной документации на оказание образовательных услуг и заканчивая проведением обучения, демонстрирует серьезную уязвимость действующей системы отбора образовательных учреждений и реализуемых ими учебных программ. Это обусловлено, с одной стороны, очевидным преобладанием фактора цены над качеством, с другой – нежеланием профессорско-преподавательского состава вуза менять методы и технологии преподавания, выстраивать учебный процесс с учетом нужд заказчика².

Одним из возможных путей решения данной проблемы, на наш взгляд, является создание специализированных региональных высших школ муниципального управления, осуществляющих подготовку и переподготовку кадров для органов местного самоуправления.

Именно такие учебные заведения могут взять на себя основную роль по передаче знаний и умений во всех областях местного самоуправления: права, финансов, прикладной экономики, социальной политики и т.д. Они смогут обеспечить подготовку специалистов, способных осуществлять профессиональную деятельность в постоянно изменяющейся окружающей среде, включая управление командой, человеческими ресурсами и проектами, а также мониторинговую деятельность. На их базе может быть собрана ведущая профессиональная группа теоретиков и практиков в области местного самоуправления. Они смогут стать образовательными и научными центрами по разработке так необходимых сегодня профессиональных стандартов муниципальных служащих РФ.

В основе создания специализированных региональных высших школ должен лежать лучший отечественный и мировой опыт. В частности, можно обратить внимание на опыт Франции. Несмотря на то что во Франции не принято законодательно выделять отдельно муниципальную службу, она рассматривается как разновидность государственной, страна имеет богатый опыт эффективной системы профессиональной подготовки и переподготовки должностных лиц органов местного самоуправления. Особая роль в этой системе отводится специализированным институтам, ведущими из которых являются Национальный институт территориальных исследований (*Institut national des etudes territoriales – INET*) и Школа национальной администрации Франции (*Ecole nationale d'administration – ENA*).

¹ Там же.

² Муниципальная программа «Развитие муниципальной службы и межмуниципальных международных связей в системе городского самоуправления» на 2014–2016 годы. – *Муниципальная служба*. 2014. № 1. С. 36.

Национальный институт территориальных исследований находится в структуре Национального центра территориального публичного функционирования (*Centre national de la fonction publique territoriale – CNFPT*), основным назначением которого является подготовка «функционеров и территориальных агентов», т.е. должностных лиц местного самоуправления и руководителей различных сфер на местном и региональном уровне. *INET* организует обучение в четырех основных областях: в административной, культурной, технической сферах и здравоохранении. Одновременно с функцией образовательного учреждения *INET* выполняет роль площадки для обмена опытом между руководителями территориальных общин, местных предприятий и организаций различных сфер деятельности¹.

INET работает в постоянном сотрудничестве с Национальной школой администрации (*ENA*), совместно проводя различные мероприятия, в т.ч. и семинары для своих студентов, где обсуждаются важнейшие вопросы территориального развития страны.

Школа национальной администрации Франции предлагает набор диверсифицированных образовательных программ, адаптированных к каждой стадии профессиональной карьеры. Данные программы объединяют теоретическое и практическое образование, профессиональную подготовку и тематические исследования, моделирование и работу в группах. Вместе они делают *ENA* школой профессиональной подготовки, отвечающей современным требованиям в области управления².

Данные образовательные учреждения имеют несколько научных центров, а также свои представительства в наиболее крупных городах Франции. Для России, с учетом ее территориального построения, логично создание именно региональных высших школ для подготовки и переподготовки муниципальных служащих. Своеобразие природных условий, этнорелигиозный состав населения, его бытовые традиции, специализация производства и обмена товаров и услуг, число и структура рабочих мест, социальная инфраструктура, качество и уровень жизни различных слоев населения, организация политико-административного управления создают особые условия для протекания современных социальных процессов в различных регионах страны.

Основными функциями таких учреждений, реализуемыми на базе конкретного региона, станут:

- построение системы непрерывного профессионального образования муниципальных служащих;
- разработка методик определения потребностей в обучении кадрового состава органов местного самоуправления;
- организация систематического глубокого и всестороннего мониторингового анализа уровня профессионализма муниципальных служащих, выявление проблемных участков;
- разработка и реализация комплексных инновационных программ по формированию профессионализма муниципальных служащих;
- разработка эффективных механизмов управления формированием профессионализма муниципальных служащих;
- создание механизмов оценки эффективности обучения муниципальных служащих;
- создание оптимальных финансово-экономических и материально-

¹ Национальный институт территориальных исследований Франции. Доступ: <http://www.inet.cnfpt.fr/fr/connaitre> (проверено 08.06.2016).

² Ecole Nationale d'Administration. – *Cisap* 2015. Strasbourg. 2015.

технических ресурсов, обеспечивающих эффективность формирования профессионализма муниципальных служащих;

– информационно-аналитическое и научное обеспечение формирования профессионализма муниципальных служащих.

Высшее образование, получаемое в данных образовательных учреждениях, должно базироваться на формировании опережающего мышления управленцев, развитии профессионального управленческого потенциала в постоянно меняющихся условиях в соответствии с вызовами времени. «Цель опережающего образования – сформировать у студента целостный инновационный взгляд на процесс управления, научить видеть не только свои функции в ситуации нормы, но и в нужное время взять на себя необходимую инициативу, привить навыки работы в кризисной ситуации и способность к стратегическому мышлению» [Маленькая 2011: 43]. Образовательный продукт системы высшего образования муниципальных служащих должен в большей степени обеспечивать системное мировосприятие, способность к междисциплинарному мышлению, нестандартному действию, социально-значимые ценностные ориентации, нормы и принципы служебного поведения муниципальных служащих.

Система переподготовки и повышения квалификации должна в полной мере охватывать весь спектр основных сфер деятельности муниципальных служащих, содержание должно корреспондироваться с основными квалификационными требованиями к служащим соответствующих уровней. Каждая из образовательных программ должна содержать учебный материал, напрямую связанный со спецификой той или иной сферы деятельности муниципального служащего. В них должны наличествовать не только основные положения базовой теории по соответствующему направлению знаний и освещение новейших научных изысканий, но и прикладная составляющая, направленная на выработку у слушателей соответствующих методических, технологических и практических навыков.

Также региональные высшие школы муниципального управления могут взять на себя функции по организации и проведению конкурсных отборов и процедуры аттестации, экспертной оценки, системы адаптационных консультаций, по организации стажировок и многие другие функции, разрозненно выполняемые сегодня различными структурами органов власти и системы образования.

Заключение и реализация договоров между региональными высшими школами муниципального управления и органами региональной и муниципальной власти о сотрудничестве в подготовке, переподготовке и повышении квалификации управленческих кадров обеспечило бы финансовую составляющую функционирования данных учреждений. Формирование бюджета возможно из таких источников, как государственные дотации, займы, доходы от собственности и услуг.

Таким образом, возможно создать единую систему специализированных учебных заведений муниципального управления, которая позволяла бы осуществлять тщательный отбор кандидатов на основе профессиональных и личностных качеств, реализовывать практическую направленность процесса обучения при подготовке и переподготовке кадров, формировать корпоративную этику, а также обеспечивать осуществление единой кадровой политики и реформирование муниципальной службы Российской Федерации. В этом случае можно будет говорить о профессионализации муниципальных служащих, способности решать стоящие перед современным обществом задачи и тем самым усилении авторитета муниципальной власти.

Список литературы

Бажин И.И. 2013. Проблемы профессионализации служащих органов власти. – *Власть*. № 2. С. 34-37.

Исламова Ф.Ф. 2008. Государственная и муниципальная служба: две идеологии социального поведения субъектов. – *Власть*. № 9. С. 7-9.

Маленькая М. 2011. Инновационная система дополнительного профессионального образования муниципальных служащих. – *Власть*. № 9. С. 40-44.

Шамарова Г. 2010. Формирование и развитие кадрового потенциала органов местного самоуправления. – *Муниципальная служба*. № 2. С. 41-58.

ZABNEVA Elvira Ivanovna, Cand.Sci.(Soc.), Associate Professor of the Chair of Management and Service, T.F. Gorbachev Kuzbass State Technical University, Novokuznetsk branch (7 Ordzhonikidze St, Novokuznetsk, Kemerovo region, Russia, 654000; zabnevailvira@mail.ru)

THE CREATION OF REGIONAL HIGH SCHOOLS OF MUNICIPAL MANAGEMENT AS ONE OF THE WAYS OF PROFESSIONALIZATION OF MUNICIPAL EMPLOYEES

Abstract. *The article deals with the problem of the lack of a comprehensive approach to professionalization of municipal employees, in particular, to their professional preparation.*

The author proposes creation of regional high schools of municipal management as the solution to the problem. Such educational institutions, according to the author, can take a leading role in the transfer of knowledge and skills in all areas of local government: law, finance, applied economics, social policy, etc.

The proposed solution will allow creating an integrated system of specialized educational institutions of municipal governance and thus ensure the implementation of the unified personnel policy and the reformation of the municipal service of the Russian Federation.

Keywords: *municipal employees, professionalization, training and retraining*
