УДК 352.075:331.108.2

КАДРОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В КОНТЕКСТЕ ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Меркулов П.А., Караджова М.Н.

STAFFING OF MUNICIPAL AUTHORITIES IN THE CONTEXT OF THE PROBLEM OF REFORMING OF LOCAL GOVERNMENT

Merkulov P. A., Karadzhova M.N.

Merkulov P.A. *– Candidate of Philosophical Sciences, Docent, Head of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration of the Orel branch, Deputy Chairman of the Editorial Council, Russian Federation, Orel, e-mail: vestniksrvon@mail.ru*

Karadzhova M.N. *– Doctor of Administrative Law and Process, New Bulgarian University, Republic of Bulgaria, Sofia, e-mail: milena_karadjova@yahoo.com*

In the article the complex of practical questions connected with staffing of municipal authorities is considered. The author proceeds from the postulate that in the conditions of the innovative search directed to modernization of all political, social and economic life of the Russian society it is impossible to exercise effective management without modern, highly qualified personnel. The author's conclusions are based on the research data conducted at the initiative of the Russian Council of local government. It is noted that one of the key principles of the organization of professional development system of administrative staff is continuous scientific enforcement of this process that raises educational and expert role of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. In the article the conclusion is made about the successful solution of the strategic problem of efficiency increase of local government in the Russian Federation which assumes the need of radical revision and change of the staffing principles of municipal authorities.

Keywords: local government, municipal service, municipalities, Russian Council of local government, professional development of administrative staff, personnel reserve, training centers, city management.

Сегодня для улучшения ситуации в сфере кадрового обеспечения местного самоуправления прежде всего необходимо совершенствовать систему подготовки, переподготовки и повышения профессиональной квалификации муниципальных служащих и должностных лиц, внедрять передовые научно-образовательные методики, программы, технологии, соответствующие международным стандартам.

В частности, для улучшения прозрачности и понятности квалификаций, повышения качества обучения, выявления и подтверждения результатов самостоятельной подготовки на базе Европейской рамки квалификаций (EPK) подготовки государственных служащих разработаны требования к подготовке государственных и муниципальных служащих, что спродуцировало трансформацию форматов обучения[1].

Формат обучения может быть самым разнообразным: полноценные образовательные программы, курсы, семинары, тренинги, правовые консультации, стажи-

[1] Чубарец О.В. Современные вызовы общества к профессионализму и качеству обучения муниципальных служащих / Кадровое обеспечение органов местного самоуправления в условиях муниципальной реформы. Международная научно-практическая конференция (20 февраля 2015 г.) / под редакцией П.А. Меркулова. Т. 1. – Орёл: Изд-во ОФ РАНХиГС, 2015. – С. 42–47.

ровки. Важно соблюсти баланс между теоретической (изучение базовых основ и лучших практик муниципального управления) и практической (освоение через сопричастность) частями обучения. При этом очень важно повышать авторитет и престиж муниципальной службы для привлечения наиболее перспективной молодёжи в данную сферу (в том числе на стадии выбора профессии)[2].

Доказательством значимости муниципального уровня управления является концептуальная оценка, которая была дана местному самоуправлению Президентом Российской Федерации В.В. Путиным в предвыборной статье «Демократия и качество государства». Глава государства отметил: «Местное самоуправление – это школа ответственности граждан. …Считаю, что «профессиональную закалку» политики и государственные администраторы должны получать именно в системе местного самоуправления»[3].

Данный концептуальный стратегический посыл Президента со всей очевидностью актуализирует вопрос обеспечения органов местного самоуправления качественными кадрами. Особенно значимо это в условиях инновационного поиска, направленного на модернизацию всей общественно-политической и социально-экономической жизни российского общества.

Между тем мониторинг, инициированный Всероссийским Советом местного самоуправления, показал, что в муниципальных образованиях наблюдается дефицит профессиональных управленческих кадров. И если количественные показатели более или менее удовлетворительны (практически полностью укомплектован штат сотрудников органов местного самоуправления в муниципальных образованиях), то качественные показатели вызывают серьёзные нарекания[1]. Из 100% действующих муниципальных служащих только около 15% получили образование по направлению подготовки «государственное и муниципальное управление». Этот факт весьма красноречив. Следует также отметить, что, по полученным данным, треть работников органов местного самоуправления вообще не имеет высшего образования. Правда, есть и позитивная тенденция, свидетельствующая о том, что муниципальные служащие признают необходимость обучения, переподготовки, повышения квалификации[1].

Исследования, проведенные по инициативе Всероссийского Совета местного самоуправления, также показали, что работа в муниципальных структурах оказывается малопривлекательной для потенциальных кадров. Фактически молодёжь на стадии выбора профессии демотивирована в отношении муниципальной службы[4]. Возможно, именно потому, что на муниципальную службу не стремится образованная, подготовленная молодёжь с высоким потенциалом, местное самоуправление в России находится в довольно плачевном состоянии.

Все это актуализирует задачу, стоящую перед Российской академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, по выработке образовательно-воспитательных методов работы с активной и талантливой молодежью, которую необходимо соответствующим образом ориентировать, показывая общенациональную стратегическую значимость местного самоуправления.

Конечно, следует сказать и о том, что в системе подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных кадров имеется ряд существенных проблем.

Передовые, научно обоснованные методики распространяются недостаточно эффективно, система обучения не поставлена на прочную законодательную основу, муниципальные органы власти не обладают достаточными денежными средствами для финансирования подготовки, переподготовки, повышения квалификации своих сотрудников. Действующая система обучения кадров пока еще охватывает в основном теоретические вопросы муниципального управления

[2] Меркулов П.А., Елисеев А.Л. Формирование молодежной политики в Российской Федерации // Среднерусский вестник общественных наук. – 2014. – № 3. – С. 301–305.

[3] Путин В.В. Демократия и качество государства. – URL: http://www.kommersant.ru/doc/1866753

[4] Меркулов П.А. Основные подходы к разработке государственной молодежной политики // Образование и общество. – 2012. № 6 (77) . Ноябрь – декабрь. – С. 4–9.

и содержит индифферентные программы и стандарты, не позволяющие учитывать территориальное, в частности муниципальное, многообразие России. Это не отвечает реалиям сегодняшнего дня. Необходимо понимать, что подготовка муниципальных кадров имеет прежде всего прикладной характер, поэтому методики должны постоянно обновляться, корректироваться с учётом изменений законодательства, социальной сферы, политической конъюнктуры.

По данным Всероссийского Совета местного самоуправления, особенно острой является ситуация с центрами повышения квалификации. Они эффективны менее чем в половине случаев. Несмотря на то, что большинство сотрудников органов местного самоуправления проходит подготовку в центрах повышения квалификации (краткосрочные курсы оканчивают почти 90%, в отличие от 15%, получающих базовое профессиональное образование), полезных знаний и навыков они в процессе повышения квалификации почти не получают. Последнее прежде всего связано с выбором образовательных учреждений, занимающихся повышением квалификации муниципальных кадров. Решающим фактором при выборе образовательного учреждения часто является не качество, а цена услуг. Кроме того, муниципальный заказ ограничивает выбор образовательного учреждения, предлагая те варианты, которые не отвечают современным потребностям профессиональной подготовки кадров.

Существует и другая сторона кадрового вопроса: неготовность сотрудников органов местного самоуправления адаптироваться к новым законодательным, социально-экономическим, административным, политическим условиям, что часто связано с возрастной принадлежностью. С одной стороны, стаж работы многих муниципальных служащих достаточно высок, с другой стороны, этот стаж практически не даёт положительных результатов. «Возрастные» сотрудники действуют в соответствии с привычными для них устаревшими программами, идут «проторённым путём». Особенно консервативны муниципальные служащие в сельских поселениях. Здесь сотрудники органов местного самоуправления демонстрируют и более низкий уровень знаний, и меньшую восприимчивость к законодательным, социально-экономическим, политическим изменениям[1]. У них ниже уровень образования, они обладают меньшим стажем (что, вероятно, может свидетельствовать о большей «текучке» кадров). В муниципальных образованиях сельской местности меньшее количество сотрудников проходит обучение, работа по формированию кадрового резерва ведётся менее активно, чем в остальных типах муниципальных образований, и меньше существует для этого правовых оснований. Малое количество претендентов, составляющих кадровый резерв, обусловливает дефицит резервистов, привлекаемых в дальнейшем к работе в органах муниципального управления.

Говоря о нынешней возрастной структуре муниципальных органов, мы ни в коей мере не отстаиваем позицию «списания на берег» ветеранов. Это и аморально, и экономически далеко не всегда обоснованно. К кадрам нужно относиться бережно, но рационально. Поэтому в данном вопросе важно обратиться к перспективам, связанным с привлечением на муниципальную службу молодежи. Но в данном вопросе есть свои сложности.

Хотя в последнее время популярность факультетов «Государственное и муниципальное управление» значительно возросла, выпускники редко выбирают работу в органах местного самоуправления, большинство стремится поступить на государственную службу. И здесь важно более детально рассмотреть такой аспект, как условия труда на муниципальной службе. Низкий уровень финансовой обеспеченности муниципальных образований, слабая доходная база местных бюджетов, неупорядоченность местных полномочий и их частичное несовпадение с вопросами местного значения, сложности во взаимодействии с государственными контрольно-надзорными органами, в координации с региональной властью, объективно неудовлетворительные условия для оказания гражданам муниципальных услуг, в том числе низкий доступ к интерактивным технологиям – все это обилие проблем в сфере местного самоуправления препятствует эффективной работе даже по-настоящему квалифицированных, компетентных сотрудников, не говоря уже о молодых кадрах.

Как видим, кадровые проблемы в местном самоуправлении тесно связаны с проблемами в иных сферах. Поэтому решать кадровые задачи нужно в комплексе, что обусловливает необходимость применения для их решения новейших методов и технологий с учетом правовых, экономических, социологических, психологических, образовательных и других факторов.

На наш взгляд, для решения проблемы «кадрового голода» в муниципальных образованиях на повестке дня стоит необходимость выработки единой общегосударственной программы по профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации муниципальных служащих, по работе с кадровым резервом и по профессиональной ориентации будущих муниципальных служащих.

Крайне важным при формировании системы профессионального развития является принцип практической ориентированности учебных планов и программ обучения специалистов муниципального управления.

Еще одним необходимым принципом организации системы профессионального развития является постоянное научно-аналитическое обеспечение данного процесса. Реализация этого принципа требует прежде всего систематической диагностики уровня профессионального развития кадров, выявления возникающих проблем и оценки эффективности их подготовки.

Интересен опыт Болгарии, где, как и в России поддерживается концепция идеи обучения на протяжении всей жизни, и в 2012 году была введена Национальная рамка квалификаций (аналог российских образовательных стандартов), с тем чтобы унифицировать стандарты приобретаемых знаний и умений на разных этапах обучения. Кроме того, 1 июля 2012 года вступило в силу Распоряжение об условиях и порядке оценки выполнения работ государственными служащими[5].

[5] Национальная рамка квалификаций – принята решением № 96 Совета Министров Республики Болгария от 02.02.2012; Распоряжение об условиях и порядке оценки выполнения работ государственными служащими – принято Решением № 49 Совета Министров Республики Болгария от 17.03.2012; Решением № 96 от 02.02.2012 Совет Министров Республики Болгария принял Национальную рамку квалификаций Республики Болгария (НРК).

Таким образом, два указанных акта создали новые нормативные рамки для выделения ожидаемых результатов обучения и их влияния на выполнение государственными служащими своих служебных обязанностей.

Отметим, что Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации является на сегодняшний день фактически единственным высшим учебным заведением, способным обеспечить наибольшую образовательно-методологическую, научно-аналитическую и экспертную поддержку государству в решении задач по обеспечению современными высококвалифицированными кадрами органов государственного и муниципального управления.

Для решения этих задач на первый план должны выйти центры повышения квалификации. В данном контексте возрастают конкурентные преимущества Президентской Академии, на базе которой такие центры развиваются в рамках Высшей школы государственного управления. В Орловском филиале РАНХиГС также функционирует центр Высшей школы государственного управления, успешно реализующий программы профессионального развития муниципальных и государственных служащих.

С 2015 года на базе центра Высшей школы государственного управления Орловского филиала РАНХиГС будет осуществляться реализация программы «Сити-менеджмент», которая разработана с учетом задач, практическое решение которых соответствует целевым установкам руководства Орловской области по реформированию системы местного самоуправления в нашем регионе. Программа «Сити-менеджмент» ориентирована на такой важный элемент подготовки муниципальных служащих, как индивидуальный план профессионального развития, учитывающий:

– цель, вид, форму и продолжительность получения дополнительного профессионального образования, включая сведения о возможности использования дистанционных образовательных технологий и самообразования;

– направления дополнительного профессионального образования;

– ожидаемую результативность дополнительного профессионального образования.

По сути, при таком подходе применяется программно-целевое управление процессом профессионального развития муниципальных служащих, что позволяет:

– прогнозировать ежегодную потребность в профессиональной переподготовке, повышении квалификации и стажировке муниципальных служащих по направлениям, видам, формам и продолжительности обучения;

– прогнозировать ожидаемую результативность дополнительного профессионального образования;

– разрабатывать этапы реализации программ развития, перечень мероприятий, показатели, позволяющие оценивать ход и результаты их реализации, а также нормативы профессионального развития.

Завершая, отметим, что не менее важным звеном в системе кадрового обеспечения органов муниципального управления является формирование кадрового резерва. Однако одной из значимых проблем формирования кадрового резерва является непрозрачность процесса его администрирования и недостаток информированности лиц, состоящих в резерве, о своих перспективах. Кроме того, нормативно не закреплены положения о назначении на вакантные должности из резерва. Очевидно, что сохраняющаяся ситуация не позволяет использовать в полном объеме позитивный потенциал этой кадровой технологии, поэтому указанные проблемы также необходимо учитывать в системе подготовки, переподготовки и повышения квалификации управленческих кадров.

Таким образом, для успешного решения стратегической задачи повышения эффективности местного самоуправления в Российской Федерации очевидна необходимость пересмотра и коренного изменения принципов кадрового обеспечения муниципальных органов власти. В конечном итоге, как писал в своем знаменитом политическом эссе «Как нам обустроить Россию» великий русский писатель и гражданин А.И. Солженицын: «Без правильно поставленного местного самоуправления не может быть добропрочной жизни, да само понятие «гражданской свободы» теряет смысл».

Библиография/References

Караджова М. Профиль государственного служащего в Болгарии// Государственное управление. Электронный вестник. 2014. № 43. С. 297–308.

Меркулов П.А. Основные подходы к разработке государственной молодежной политики // Образование и общество. – 2012. № 6 (77) . Ноябрь – декабрь. – С. 4–9.

Меркулов П.А., Елисеев А.Л. Формирование молодежной политики в Российской Федерации // Среднерусский вестник общественных наук. – 2014. – № 3. – С. 301–305.

Солженицын А.И. Как нам обустроить Россию. – URL: http://www.solzhenitsyn.ru/proizvedeniya/publizistika/stati_i_rechi/v_izgnanii/kak_nam_obustroit_rossiyu.pdf

Karadzhova, M. (2014)Profil' gosudarstvennogo sluzhashhego v Bolgarii//Gosudarstvennoe upravlenie. Jelektronnyj vestnik.. № 43. p. 297–308.

Merkulov, P.A. (2012) Osnovnye podhody k razrabotke gosudarstvennoj molodezhnoj politiki // Obrazovanie i obshhestvo. –. № 6 (77) . Nojabr' – dekabr'. – p. 4–9. (In Russ.)

Merkulov, P.A., Eliseev, A.L. (2014)Formirovanie molodezhnoj politiki v Rossijskoj Federacii // Srednerusskij vestnik obshhestvennyh nauk. № 3. p. 301–305. (In Russ.)

Solzhenicyn, A.I. Kak nam obustroit' Rossiju. [Jelektronnyj resurs]. – URL: http://www.solzhenitsyn.ru/proizvedeniya/publizistika/stati_i_rechi/v_izgnanii/kak_nam_obustroit_rossiyu.pdf (In Russ.)