Борисов Константин Афанасьевич – ректор Института управления при Президенте Республики Саха (Якутия) (г. Якутск).

E-mail: dolokuna@mail.ru

Борисова Ульяна Семеновна – д-р социол. наук, профессор, зав. кафедрой социологии и управления персоналом ФГАОУ ВПО «Северо-Восточный федеральный университет им. М.К. Аммосова» (г. Якутск).

E-mail: ulsem@rambler.ru

K.A. Borisov
U.S. Borisov

To the problem of improvement of the system of an upgrading of municipal employees (based on the example of the Republic of Saha (Yakutiya))

In this article the results of the joint analysis of concrete research for the purpose of studying of the problems, requirements and motives of an improvement of professional skill of municipal employees the Republic of Saha (Yakutia) are presented.

Keywords: training system, heads of municipalities, results of sociological research

К проблеме совершенствования системы повышения квалификации муниципальных служащих (на примере Республики Саха (Якутия))

В статье представлены результаты совместного анализа конкретного исследования с целью изучения проблем, потребностей и мотивов повышения квалификации муниципальных служащих Республики Саха (Якутия).

Ключевые слова: система повышения квалификации, главы муниципальных образований, результаты социологического исследования.

Профессиональная подготовка кадров для органов местного самоуправления Российской Федерации является общероссийской задачей. В настоящее время система повышения квалификации муниципальных кадров пока еще не в состоянии кардинально повысить образовательный уровень муниципальных служащих и выборных лиц. Государственная политика в этом направлении должна быть нацелена на качество образовательного процесса.

Одной из причин невысокой эффективности местного самоуправления в России является: слабое кадровое обеспечение, недостаточный уровень квалификации муниципальных служащих, очевидная неготовность значительной части из них эффективно работать в новых условиях. Слабость кадрового потенциала существенно влияет на авторитет органов местного самоуправления в глазах населения. В современных условиях требуются люди иной ориентации, способные разрабатывать и осуществлять принципиально новые концепции управления.

Для обеспечения высокого профессионализма муниципальных служащих необходима эффективная система их непрерывного обучения, повышения квалификации. При этом, в условиях дефицита времени и средств, необходимых для этапа становления местного самоуправления, первоочередное внимание следует уделять осуществлению непрерывного дополнительного образования служащих.

Главная цель профессионального образования муниципальных служащих состоит в повышении эффективности работы органов местного самоуправления, развитии творческого потенциала кадров. Основными элементами системы повышения квалификации муниципальных служащих являются образовательные программы и учебно-тематические планы среднего, высшего и дополнительного профессионального образования.

Система повышения квалификации кадров органов местного самоуправления – это комплекс мер, видов деятельности и работ, увязанных по целям, ресурсам, срокам их выполнения и направленных на обновление теоретических и практических знаний муниципальных служащих в соответствии с постоянно повышающимися требованиями государственных стандартов и учебных программ. Построение системы повышения квалификации муниципальных служащих следует осуществлять на основе совокупности принципов, основными из которых являются следующие:

- целенаправленность повышения квалификации, обеспечивающая удовлетворение потребностей муниципальных служащих в получении знаний о новейших достижениях в области местного самоуправления;
- непрерывность, которая предполагает, прежде всего, преемственность процессов подготовки, повышения квалификации, профессиональной переподготовки муниципальных служащих в связи с требованиями образовательных стандартов и практики;
- общедоступность, всеобщность и обязательность повышения квалификации муниципальных служащих;
- многообразие форм повышения квалификации с использованием очной, вечерней, заочной форм обучения, дистанционного образования, экстерната в специальных образовательных учреждениях повышения квалификации, по месту работы муниципальных служащих и др.;
- равноправие (плюрализм) образовательных учреждений повышения квалификации по их принадлежности (государственные, частные, смешанного типа учреждения);
- эффективность повышения квалификации, которая ориентирует на получение максимальных результатов повышения квалификации кадров органов местного самоуправления, достижение необходимой общей, а также индивидуальной эффективности за счет применения знаний и опыта, полученных в процессе обучения.

Основными формами повышения квалификации являются:

- краткосрочное тематическое обучение по вопросам конкретной служебной деятельности (данное обучение проводится по месту службы);

- среднесрочное тематическое обучение в образовательных учреждениях для решения конкретных вопросов по профилю служебной деятельности;
- длительное обучение в образовательных учреждениях для углубленного изучения проблем по профилю служебной деятельности;
- стажировка в другом муниципальном образовании, в том числе и за рубежом.

С методологической точки зрения, профессиональная компетенция муниципального служащего выступает как единство временных и пространственных характеристик, концентрируя в себе:

- совокупность свойств, обеспечивающих жизнедеятельность кадров муниципального управления;
- степень практической реализации профессиональных знаний и личностных качеств;
- стратегическую ориентацию на будущее развитие муниципального образования.

Основными направлениями профессионального обучения и повышения квалификации являются:

- первичное обучение в соответствии с задачами муниципального образования и спецификой работы;
- обучение для ликвидации разрыва между требованиями должности и личными качествами;
- обучение для повышения общей квалификации;
- обучение для работы по новым направлениям развития муниципального образования;
- обучение для усвоения новых приемов и методов выполнения операций в процессе деятельности муниципальных служащих.

Преодоление кризисных явлений в общественной жизни, повышение эффективности власти требуют высокого уровня компетентности кадров муниципальной службы. Судьба любых стратегий и реформ, программ и концепций во многом зависит от чиновников, от их квалификации, от понимания ими необходимости соответствующих действий, от уровня их общей культуры.

Как показывает отечественный и зарубежный опыт, для эффективного управления общественными процессами, прежде всего, необходимо иметь обширные знания в области множества наук, связанных с анализом человека и общества.

Подготовка кадров органов местного самоуправления осуществляется в системе высшего и дополнительного профессионального образования. Основными его видами являются: повышение квалификации, профессиональная переподготовка и стажировка. Повышение квалификации предназначено для обновления знаний в связи с повышением требований к уровню квалификации и необходимостью освоения современных методов решения управленческих задач.

Несмотря на некоторые позитивные стороны деятельности системы подготовки кадров, одним из существенных ее недостатков является отсутствие

связи между аттестацией должностных лиц, оценкой уровня их квалификации и результатами прохождения обучения.

Стоит отметить, что (в общей сложности) в Республике Саха (Якутия) образованы 445 муниципальных образований, в том числе 34 муниципальных районов, 2 городских округа, 409 поселений.

Целью обучения муниципальных служащих является формирование и поддержание необходимого профессионального уровня с учетом требований перспектив развития муниципальной службы.

Подготовка, переподготовка и повышение квалификации муниципальных служащих РС (Я) проводятся на базе Института управления при Президенте РС (Я), Якутского филиала Дальневосточной академии государственной службы, Российской академии государственной службы при Президенте РФ и Дальневосточной академии государственной службы в г. Хабаровске. Вопрос обучения кадров муниципальной службы в последние годы на республиканском уровне активно решается. Численность выпускников, получивших высшее образование в области государственного и муниципального управления, ежегодно повышается. Ежегодно повышают квалификацию и обучаются на семинарах около 650 муниципальных служащих или 24% от общего количества муниципальных служащих.

Решение проблемы организации высшего и дополнительного профессионального образования муниципальных служащих в г. Якутске позволило существенно сократить расходы (финансовые и материальные) на профессионализацию кадров органов местного самоуправления и их резерва.

Институтом управления при Президенте Республики Саха (Якутия) проведен социологический опрос глав муниципальных образований Республики Саха (Якутия) в декабре 2010 г. с целью изучения потребностей и мотивов в повышении квалификации, в котором приняли участие 250 человек[1]. Участники опроса представляют 4 основные группы республики: вилюйская группа улусов – 55 чел. (22%), центральная группа улусов – 63 чел. (25,2%), промышленные районы – 63 чел. (25,2%) и северные (арктические) улусы – 69 чел. (27,6%). По полу: 76,4% – мужчины, 23,6% – женщины. По типу населенного пункта: представляют город 6,4% респондентов, живут в поселках городского типа – 16,0%, представители села, деревни – 77,6%.

Стоить отметить, что 82% опрошенных глав имеют определенный стаж работы в органах государственной или муниципальной службы. Из них 22% имеют стаж работы до 3 лет, а 30% – от 3 до 10 лет. Распределение по уровню образования выглядит следующим образом: имеют среднее образование – 2,7% (это, в основном, главы северных улусов), среднее специальное образование – 15,6%, высшее и незаконченное высшее – 56,3%, второе высшее – 22,1%, аспирантура – 1,5%.

Таблица 1

Оптимальные формы обучения кадров муниципальной службы

[1] Исследование проведено под руководством К.А. Борисова

Какую форму обучения кадров Вы считаете оптимальной для подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров муниципальной службы?	**В %**
получение специального образования в центрах подготовки государственных гражданских и муниципальных служащих (РАГС, ДВАГС, другие центры)	27,3
повышение квалификации по месту работы	15,1
самообразование	12,2
стажировка в органах других регионов	11,9
обучение в учебном заведении (на заочном отделении)	10,2
стажировка в федеральных органах власти	10,2
обучение в учебном заведении (на дистанционном отделении)	8,5
стажировка за рубежом	3,0
затруднились ответить	1,5
Всего	**100,0**

Ответы на вопрос: «Какую форму обучения кадров Вы считаете оптимальной для подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров муниципальной службы?» – выявили тройку лидеров оптимальных форм обучения: на 1 месте стоит получение специального образования в центрах подготовки государственных гражданских и муниципальных служащих (РАГС, ДВАГС, другие центры, в том числе Институт управления при Президенте РС(Я)), на 2 месте – повышение квалификации по месту работы, на 3 месте – самообразование.

Муниципальный служащий должен постоянно поддерживать уровень своих знаний, повышать квалификацию, иметь возможность переподготовки и стажировки. Безусловно, обучение каждого специалиста должно носить постоянный характер, т. е. осуществляться в течение всей его профессиональной карьеры с целью обновления его знаний, полученных в результате «базового» образования, и обретения новых знаний, которые он будет использовать в своей профессиональной деятельности.

На вопрос: «Из каких источников, по Вашему мнению, должны финансироваться подготовка и повышение квалификации кадров муниципальной службы республики?» – опрошенные главы отметили в качестве основного источника республиканский бюджет (51,8%); федеральный бюджет идет на втором месте – 30,4%; бюджет муниципального образования и оплату за счет самого служащего указали 11,5% и 4,2%, соответственно.

Уровень профессионализма большинства служащих муниципального органа, в котором они работают, абсолютное большинство глав оценило как средний – 69,6%, как низкий – 17,2%, как высокий – 6,8%, затруднились оценить – 6,4%.

Таблица 2

Потребность глав и муниципальных служащих в знаниях

Каких знаний Вам лично не хватает в первую очередь при выполнении служебных обязанностей?	**% В**	**Каких знаний особенно недостает муниципальным служащим при выполнении их работы**	**В %**
Юридических	23,7	Юридических	28,0
Финансово-кредитных	17,5	Финансово-кредитных	15,5
Экономических	16,2	Экономических	11,2
По информатике и информатизации	13,3	В области государственного и муниципального управления	9,9
В области государственного и муниципального управления	9,0	По специальным вопросам служебной деятельности	7,7
Этике и культуре деловых отношений	3,7	По делопроизводству и документообороту	7,0
По менеджменту	2,4	По информатике и информатизации	6,7
Политологических	2,4	Этике и культуре деловых отношений	3,3
Социологических	2,9	Социальных (проблем молодежи, занятости и т. д.)	2,8

Данные таблицы 2 показывают, что на сегодняшний день самим главам и муниципальным служащим при выполнении своих обязанностей, по мнению опрошенных глав, в основном, не хватает знаний в области юриспруденции, финансов и экономики, по информатике и информатизации и в области государственного и муниципального управления.

Главы муниципальных образований северных улусов особо выделили недостаток юридических (28,7%) и финансово-кредитных (24,0%) знаний, что больше, чем в других группах районов.

Потребность в правовых знаниях подкрепляется общими квалификационными требованиями к профессиональным знаниям муниципальных служащих, замещающих должности муниципальной службы всех групп должностей этими требованиями являются:

- знание Конституции РФ, федеральных законов, иных нормативных правовых актов РФ, Конституции (Основного закона) РС(Я), республиканских законов и иных нормативных правовых актов РС(Я);
- знание законодательства о муниципальной службе в РФ, РС (Я);
- знание основ муниципального управления;
- знание нормативных правовых актов, регламентирующих служебную деятельность;
- знание основ и правил охраны труда;
- специальные профессиональные знания, необходимые для исполнения должностных обязанностей.

В качестве основной проблемы, которая более всего сказывается на качестве оценки работы муниципального служащего, опрошенные главы отметили такой недостаток, как непрофессионализм – 57,7%.

Отмеченный непрофессионализм муниципальных служащих, по мнению опрошенных глав муниципальных образований республики, объясняется

непрофильным образованием, не соответствующим требованиям занимаемой должности (43,6%), также качеством образования, полученного в учебных заведениях (25,1%) и отсутствием стимулов для повышения профессионального уровня, карьерного роста муниципальных служащих (22,3%).

Здесь нужно учитывать, что информация умножается столь быстро, а потребности меняются так часто, что профессиональные знания выпускника учебного заведения, которые были удовлетворительными на момент получения диплома, становятся устаревшими через небольшой промежуток времени. В связи с этим, предлагается обучать так, чтобы они не просто запоминали научную информацию, а научились учиться, научились мыслить.

Таким образом, муниципальным служащим также надо повысить свою квалификацию в части совершенствования: навыков владения современными средствами, методами и технологиями работы с информацией; навыков работы с документами; организации личного труда; планирования рабочего времени и коммуникативных навыков в области этики делового общения.

Из 88% глав муниципальных образований, желающих повысить свою профессиональную квалификацию, наибольший процент наблюдается среди представителей северных улусов, а вариант «не желают» повысить свою профессиональную квалификацию выбрали по 12,7% глав промышленных и центральных улусов.

В процессе повышения квалификации служащие должны ориентироваться на получение максимальных результатов, достичь необходимый общий уровень, а также индивидуальную эффективность за счет применения знаний и опыта, полученных в процессе обучения. В результате, открывается возможность формирования таких качеств работника, как: профессиональная гибкость, мобильность, способность быстро пополнять и обновлять знания, умения, навыки.

Среди факторов, наиболее всего влияющих на карьеру муниципального служащего, опрошенные главы отметили уровень профессиональной подготовки (44,0%), исполнительность (32,5%), а партийная принадлежность, национальность, интеллект и личные связи муниципальных служащих оказались в числе наименее влиятельных.

Опрошенные респонденты считают, что для повышения эффективности муниципальной кадровой политики необходимо: обеспечить качественный отбор и подбор персонала (33,5%), повысить профессиональный уровень работников муниципального управления (28,6%), создать более гибкую оплату труда (16,9%) и условия для профессионального саморазвития кадров (9,5%). Следовательно, все формы и методы работы с кадрами должны быть направлены на достижение задачи органа муниципального управления — обеспечение устойчивого, эффективного развития.

По результатам исследования, выявлено, что в муниципальных образованиях в системе управления персоналом за последние 3 года были внедрены следующие инновации: организация повышения квалификации кадров – 43,6% (данный показатель оказался наименьшим среди представителей промышленных улусов); разработана и принята Программа

повышения квалификации работников – всего 4,5% опрошенных респондентов (по данному пункту промышленные улусы оказались позади всех (всего 2,1%), зато по созданию муниципального резерва управленческих кадров представители промышленных улусов опередили всех (23,2% вместо обобщенного показателя – 15,5%).

Таблица 3

Оценка качества подготовки муниципальных служащих по сферам деятельности

Варианты ответов	**Управление собственностью**	**Финансы и бюджет**	**Использование земли и других прир. ресурсов**	**Сельское хозяйство**	**Охрана природы**	**Строительство**	**Транспорт**	**Дорожное хозяйство**
Высокий	4,8	8,4	4,8	5,2	4,0	3,6	3,2	3,6
Средний	57,2	59,6	42,0	45,6	51,6	47,2	47,6	33,2
Слабый	30,4	24,0	44,4	41,6	34,0	38,8	36,8	51,6
Затруднились ответить	7,6	8,0	8,8	7,6	10,4	10,4	12,4	11,6
Всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Варианты ответов	**Образование**	**Культура**	**Здравоохранение**	**Социальное обеспечение**	**Физкультура и спорт**	**Социальная защита населения**	**Обеспечение законности и правопорядка**	**Охрана прав и свобод граждан**
Высокий	8,8	8,4	6,4	6,4	10,8	5,6	3,6	2,4
Средний	66,4	61,6	61,2	62,8	52,4	64,8	51,2	56,4
Слабый	15,6	21,6	21,6	21,2	27,2	18,4	35,6	32,4
Затруднились ответить	9,2	8,4	10,8	9,6	9,6	11,2	9,6	8,8
Всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Как видно из таблицы 3, качество подготовки муниципальных кадров опрошенные главы оценивают как высокое только по сфере «Финансы и бюджет» (8,4%), далее идет сельское хозяйство (5,2%). Оценивают как слабое по сфере «Дорожное хозяйство» (51,6%) и «Использование земли и других природных ресурсов» (44,4%).

Это особенно актуально при проведении земельной реформы, так как в селах необходимо осуществить комплекс землеустроительных работ, связанных с правовым, экономическим и экологическим обоснованием перераспределения земель, консолидацией земельных участков крестьянских (фермерских) хозяйств и других сельскохозяйственных товаропроизводителей в целях обеспечения условий для их кооперирования, рационального использования и охраны земель, сохранения и повышения плодородия почв.

Качество подготовки муниципальных служащих опрошенные главы оценивают как высокое по социальным видам деятельности «Физкультура и спорт» (10,8%), «Образование» и «Культура» (8,8% и 8,4%). Как слабые отмечены сферы «Обеспечение законности и правопорядка» (35,6%) и «Охрана прав и свобод граждан» (32,4%).

В муниципальных образованиях актуально стоит проблема укрепления общественного порядка путем активизации работы по организации и охране общественного порядка силами общественности, отрядами ДНД. А также необходимо проводить работу против алкоголизации населения и вовлечения молодежи в употребление наркотиков в рамках действующей программы здорового образа жизни.

Анализ показывает, что в администрациях муниципальных образований республики необходимы квалифицированные землеустроители, финансисты-экономисты, бухгалтеры, юристы, специалисты по социальным вопросам. Таким образом, надо обучать молодых специалистов муниципальной службы по этим специальностям и направлять на целевые республиканские места.

Повышение профессионального мастерства положительно отражается на: гарантии сохранения рабочего места, возможностях повышения в должности, расширении внешнего рынка труда, величине доходов организации, чувстве собственного достоинства и возможностях самореализации, увеличении профессионализма, расширении знаний, умений, навыков и способов общения в целях приведения их в соответствие с современными требованиями.

Таким образом, нужно вооружить муниципального служащего специальными знаниями при прохождении повышения квалификации. Процесс приобретения квалификации должен опираться на тщательный анализ знаний, необходимых для использования определенной технологии. Важно четко сформулировать цели обучения в соответствии с требованиями рабочего места и выбрать наиболее эффективные методы их достижения. Следует, в частности, разработать тесты на проверку знаний и их оценку до начала обучения. Это позволит распределить слушателей по уровню сложности программ обучения таким образом, чтобы они получили только новые сведения, а не возвращались к дисциплинам, которые уже ранее изучали. Преимущество такого подхода заключается в том, что органы управления повышают квалификацию своих работников при минимальных затратах, обучение может повторяться в течение всей жизни (по мере возникновения потребности в новых знаниях).

Мы считаем, что профессиональная подготовка и совершенствование повышения квалификации в органах муниципального управления являются важным условием в профессиональной деятельности муниципальных служащих, т. к. от профессионализма муниципальных служащих зависит, в целом, развитие региона и страны.

Литература и источники:

1. Яновский, В. В. Введение в специальность "Государственное и муниципальное управление": учебное пособие / В. В. Яновский. – М. : КНОРУС, 2010. – 199 с.

2. Оболонский, А. В. Государственная служба : учебное пособие / А. В. Оболонский, А. Г. Барабошев. – 2-е изд. – М. : Дело, 2006. – 112 с.