УДК 331.108.2:352.075.1

Шуляева Алефтина Владиславовна – канд. социол. наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Дальневосточного института управления – филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ» (г. Хабаровск). *E-mail: aleftina-shulyae@mail.ru*

А.В. Шуляева
A.V. Shulyaeva

Проблемы профессионализации кадров муниципальной службы

В настоящей статье автором рассматриваются теоретические вопросы, ситуации и проблемы в сфере профессионализации кадров муниципальной службы. Одними из актуальных проблем современного состояния подготовки кадров для муниципального управления являются выявление и оценка кадрового потенциала муниципального образования, формирование единой информационной базы по подготовке муниципальных служащих. Исследуя работы и опыт ведущих ученых в этой области, можно сделать вывод, что в течение длительного периода времени проблемам кадрового обеспечения органов местного самоуправления в Российской Федерации должного внимания не уделялось. На современном этапе развития общества формируется вектор перемещения проблем, связанных с кадровым потенциалом, в область его качественных аспектов, таких как: знание, квалификация, опыт, навыки, а также личностные качества. Успех становления системы местного самоуправления во многом определяется теми, кто будет реализовывать его функции на практике, что порождает вопрос о кадровом потенциале местного самоуправления.

The problems of professionalizing of the personnel of municipal service

In the present article the author considers theoretical questions, situations and problems in the sphere of professionalizing of the personnel of municipal service. One of the actual problems of current state of the training for municipal management are the identification and evaluation of the personnel capacity of municipality, formation of the uniform information base on training of the municipal employees. Investigating the works and experience of the leading scientists in this area, it is possible to draw a conclusion that during the long period of time to the problems of staffing of the local governments in the Russian Federation proper attention wasn't given. At the present stage of development of the society the vector of movement of the problems connected with the personnel potential in the field of its qualitative aspects, such as is formed: knowledge, qualification, experience, skills, and also the personal qualities. The success of formation of the system of local government in many respects is determined by

those who will realize its functions in practice that generates a question of the personnel capacity of the local government.

Ключевые слова: *муниципальная служба, муниципальное образование, компетентность, профессионализация, эффективное управление, кадровый потенциал.*

Keywords: *municipal service, municipality, competence, professionalizing, effective management, personnel potential.*

Кадры органов местного самоуправления – ключевой фактор, определяющий эффективность их функционирования в целях обеспечения жизни на территории муниципального образования. Муниципальные служащие представляют собой особую социально-профессиональную группу. От их компетентности, профессионализма, образованности, общей культуры, гражданской ответственности зависит качество осуществляемой ими профессиональной деятельности, конечной целью которой является обеспечение и организация благоприятных условий для жизнедеятельности населения.

Деятельность органов местного самоуправления обеспечивается посредством муниципальной службы. Действующее законодательство устанавливает организационно-правовые формы, в которых осуществляется муниципальная служба.

Под муниципальной службой понимают профессиональную деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта) [1]. Муниципальная служба представляет собой особый институт, нормы которого регулируют определенную разновидность общественных отношений, возникающих в процессе поступления на службу, ее прохождения и прекращения.

Муниципальные служащие предоставляют муниципальные услуги, потребителем которых выступает население муниципального образования, в связи с этим, качество выполнения управленческих функций муниципальными служащими оценивается местным сообществом и определяет уровень жизни.

Согласно Э.Л. Уткину и Л.Ф. Денисову [9], муниципальная служба призвана выполнять следующие функции:

- мониторинг общественных потребностей и интересов;
- выявление и анализ негативных и положительных тенденций в социально-экономической сфере;
- обеспечение эффективного функционирования муниципальных организаций и иных общественно-полезных служб;
- долгосрочное и текущее планирование и прогнозирование;
- организацию, координацию, информирование общества, социальную коммуникацию;

-контроль выполнения нормативных актов местного самоуправления и управленческих решений.

Следует также согласиться с мнением А.М. Володина и Л.Л. Немчинова [4] о том, что «… главной задачей, для решения которой и создастся муниципальная служба, является обеспечение самостоятельного решения населением вопросов местного значения через выборные органы местного самоуправления и непосредственно».

Муниципальная служба призвана защищать права и свободы граждан Российской Федерации, что исчерпывающе отражено в Конституции РФ [1], согласно которой «… к основным задачам муниципальной службы относится обеспечение прав и свобод человека и гражданина на территории муниципального образования».

Глобальные изменения в политической, экономической и социальной сферах возрождения российского государства, ориентированного на рыночные отношения и демократические ценности, потребовали формирования принципиально новых органов власти, определив тем самым необходимость активной подготовки кадров, способных осуществлять эффективное управление, воплощающееся в повышении уровня жизни населения и реализации его интересов.

В течение длительного периода времени проблемам кадрового обеспечения органов местного самоуправления в Российской Федерации должного внимания не уделялось. Так, например, основываясь на результатах опроса руководителей муниципальных образований практически всех регионов Российской Федерации, проведенного В.Л. Гневко [5], можно заключить, что, с точки зрения руководителей муниципальных образований, из числа проблем местного самоуправления в качестве приоритетных можно выделить проблемы в сфере экономики и финансов, организации управления муниципальным образованием (54%), тогда как к кадровым вопросам отмечена самая низкая заинтересованность (2%). Таким образом, можно увидеть истоки недооценки кадровой составляющей в проблематике становления местного самоуправления в России. Они кроются в ментальности муниципальных управленцев, в их убежденности относительно приоритета экономических и финансовых проблем над проблемами обеспечения профессионализма муниципальных работников. Между тем, слабость финансового обеспечения местного самоуправления – это неумение эффективно распорядиться теми правами и социально-экономическим потенциалом, которыми обладает каждое муниципальное образование, это, в конечном счете, недостаток профессионализма.

Более поздние исследования демонстрируют возрастающую потребность в кадровом обеспечении органов местного самоуправления. Как отмечает А.В. Сурнин [8], «… обучение, изменение методов управления, образа мышления и привычек людей остается основным условием успешного проведения реформ местного самоуправления в России». Успех становления системы местного самоуправления во многом определяется теми, кто будет

реализовывать его функции на практике, что порождает вопрос о кадровом потенциале местного самоуправления.

По мнению автора, состояние кадрового потенциала муниципальных служащих и система подготовки/переподготовки и повышения квалификации кадров для муниципальной службы в настоящее время становятся одной из важнейшими проблемами, связанными с развитием местного самоуправления.

Современный этап развития местного самоуправления характеризуется усилением внимания к такой ее важной составляющей, как муниципальная служба, центральное место в которой занимает муниципальный служащий. Муниципальный служащий должен иметь такой уровень образования, квалификации, профессиональной подготовки, который необходим для эффективной работы на муниципальной должности. От состояния кадрового потенциала и его профессионального развития, гражданской позиции и ценностных ориентаций муниципальных служащих зависят эффективное функционирование их управленческих структур, реальные результаты социально-экономического реформирования. Поэтому значимость подготовки и повышения квалификации кадров муниципальных служащих актуальна и велика.

Актуальность профессионализации муниципальной службы связана с тем, что общество нуждается в немногочисленном, но работающем аппарате. Это было отмечено и в Послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации.

Среди проблем кадрового обеспечения органов местного самоуправления наиболее остро стоят: необходимость в анализе состояния кадровой работы в муниципальных образованиях, изучение потребности местного самоуправления в профессионально подготовленных кадрах, а также в переподготовке и повышении квалификации кадров.

На сегодняшний день формируется вектор перемещения проблем, связанных с кадровым потенциалом, в область его качественных аспектов, таких как: знание, квалификация, опыт, навыки, а также личностные качества.

В настоящее время активно проводится параллель между динамикой социально-экономического развития и расходами на образовательный процесс, что, в свою очередь, формирует высокие стандарты профессионализма специалистов.

Многие отечественные авторы в последние годы говорят о необходимости активизации деятельности в сфере выявления и оценки кадрового потенциала, а также формирования единой информационной базы поддержки работы по подготовке муниципальных служащих [6].

Необходимо отметить, что кадровый потенциал характеризуется тремя основными качествами:

- профессионально-квалификационной структурой;
- возрастной структурой, с которой связаны перспективы профессионального роста кадров и возможности быстрой адаптации к новым функциям, задачам и методам работы;

- уровнем профессионализма кадров, который характеризуется не только образованием, но и наличием профессионального опыта, управленческими навыками и умениями.

Первостепенность решения проблем кадрового обеспечения в процессе становления и развития местного самоуправления очевидна, поэтому особое значение приобретает профессионализация муниципальной службы, опирающаяся на систему подготовки и повышения квалификации. Первые шаги в сторону формирования такой системы заключались в определении и законодательном закреплении квалификационных требований к муниципальным служащим. Так, Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» [2] предусматривает определенные квалификационные требования к муниципальным служащим, в числе которых требования к уровню профессионального образования с учетом группы и специализации муниципальных должностей.

Как отмечает в своих работах А.Е. Балобанов, на сегодняшний день «… основными становятся вопросы, связанные с точной постановкой целей и задач повышения квалификации, а также с образовательными технологиями и организационными схемами, способными обеспечить решение этих задач» [3].

В основу современной системы подготовки и повышения квалификации кадров муниципальной службы заложены принципы компетентности и профессионализма, подразумевающие знание теории управления, государственного и административного права, научной организации управленческого труда, этики деловых взаимоотношений, и обусловливающие эффективность муниципального управления. Следует также обратить внимание на мнение С.Г. Зырьянова [7], который отмечает, что в настоящее время муниципальный служащий, помимо знания своей предметной области, должен обладать знаниями и навыками эффективного менеджмента, иметь юридическую, психологическую подготовку, уметь использовать современные информационные технологии, должен постоянно обновлять свои знания и профессиональные умения.

В условиях недостаточности или отсутствия подготовленных муниципальных кадров на первое место выходит проблема обеспечения дополнительного профессионального образования уже работающих в сфере местного самоуправления. Автор разделяет мнение А.Е. Балобанова [3], который отмечает, что на сегодняшний день требуется четкое выделение специфики повышения квалификации (в отличие от базовой профессиональной подготовки).

По мнению автора, обучение действующих муниципальных служащих необходимо проводить с учетом динамики политических и социально-экономических процессов, требующих постоянного обновления знаний, а также стоящих перед ними конкретных задач.

Следует отметить, что в настоящее время подбор и расстановка кадров для муниципальной службы сопряжены с двумя крупными проблемами. Во-первых, большинство кадров муниципальной службы, столкнувшись с

необходимостью решения принципиально новых задач муниципального развития, проявляют отсутствие специальной подготовки и, как следствие, непонимание этих задач. Во-вторых, разрушив прежнюю систему работы с кадрами, высшим органам власти пока не удалось создать соответствующей современным требованиям системы кадровой работы. Все расширяющийся круг проблем социально-экономического развития муниципальных образований, растущий масштаб возлагаемых на них задач выводят на передний план проблему кадрового обеспечения муниципального управления и, в связи с этим, проблему управления профессиональной подготовкой муниципальных служащих.

Автор уверен, что управление профессиональной подготовкой муниципальных служащих, обусловленное коренными преобразованиями всех сфер общества, должно быть основано на принципе профессионализма и ориентировано на привлечение и формирование специалистов нового типа, поскольку изменение политической и экономической систем, динамичность социально-экономических процессов, постоянно растущий информационный поток требуют от муниципальных служащих адаптивных качеств.

В современном мире одной из причин успеха местного самоуправления является уровень профессиональных знаний муниципальных служащих. Он характеризуется рядом количественных и качественных параметров, среди которых важнейший – уровень квалификации. Поэтому переподготовка и повышение квалификации кадров в настоящее время занимают важнейшее место в достижении целей любого муниципального образования.

Овладение необходимыми знаниями, умениями, навыками, поддержание их на должном уровне и стремление к достижению профессионального мастерства являются служебной обязанностью всех муниципальных служащих, об этом говорит один из принципов муниципальной службы [2]. Организованный и целенаправленный процесс овладения и постоянного совершенствования профессиональных знаний, умений и навыков необходим для успешного выполнения задач, возложенных на органы местного самоуправления населением и государством [10].

Основными задачами повышения профессионального уровня муниципальных служащих являются:

- формирование и поддержание квалифицированного кадрового состава органов местного самоуправления в соответствии с современными требованиями к управленческой деятельности и для достижения целей муниципального управления;

- совершенствование знаний и умений муниципальных служащих в области управления сложными процессами, навыков внедрения в практику службы достижений науки, передовых форм и методов работы, научной организации труда;

- освоение и развитие навыков системных и эффективных действий, обеспечивающих успешное выполнение служебных задач;

- формирование профессионального самосознания сотрудников, чувства ответственности за свои действия, стремления к постоянному совершенствованию своего профессионального мастерства с учетом специфики деятельности по выполнению служебных функций;

- выработка и постоянное совершенствование практических навыков разработки и применения правовых норм для регулирования общественных отношений и обеспечения законности;

- поддержание у служащих постоянной готовности решительно и умело действовать в чрезвычайных ситуациях, обучение сотрудников приемам и способам обеспечения безопасности в чрезвычайных обстоятельствах и в экстремальных условиях;

- формирование и развитие профессионально-психологических качеств и навыков;

- совершенствование навыков работы с информацией, использования информационных технологий;

- расширение и совершенствование современного инструментария управления;

- внедрение новых форм и методов работы с населением, привлечение населения к участию в осуществлении местного самоуправления.

Практика становления в Российской Федерации современной системы местного самоуправления со всей очевидностью высветила проблему обеспечения профессионализма работников органов муниципального управления. Профессионализм муниципальных служащих предполагает соответствующее образование, знание особенностей управляемой сферы, а также знания в области теории управления и самоуправления, различных отраслей права, относящихся к предметам их ведения по замещаемой должности. Сегодня, как и в начале муниципальной реформы, приходится констатировать недостаточный уровень квалификации муниципальных служащих, очевидную неготовность значительной их части эффективно функционировать в новых условиях хозяйствования, что приводит к утрате социального доверия к институту местного самоуправления. В этих условиях большое значение отводится совершенствованию профессионального развития муниципальных кадров и, прежде всего, системы профессиональной переподготовки и повышения квалификации лиц, замещающих должности на муниципальной службе, а также находящихся на выборных муниципальных должностях [8].

Литература и источники:

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 // Собр. законодательства РФ. – 2009. – № 4. – Ст. 445.

2. О муниципальной службе в Российской Федерации : федер. закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 22.12.2014) // Собр. законодательства РФ. – 2007. – № 10. – Ст. 1152.

3. Балобанов, А. Е. Активные образовательные технологии в сфере муниципального управления / А. Е. Балобанов // Муниципальная служба. – 2010. – № 2. – С. 22 – 30.

4. Володин, А. М. Муниципальная служба / А. М. Володин, А. А Немчинов. – М. : Наука, 2012. – 157 с.

5. Гневко, В. А. Муниципальное управление: подготовка и повышение квалификации служащих / В. А. Гневко. – СПб. : Бизнес-центр, 2010. – 113 с.

6. Знаменская, К. Н. Подготовка кадров МСУ в России: состояние и перспективы / К. Н. Знаменская, Р. А. Исляев, В. А. Кирпичников, Г. Р. Латфуллин, В. Е. Рохчин. – М. : Парад, 2011. – 351 с.

7. Зырьянов, С. Г. Деловые качества и имидж государственного служащего / С. Г. Зырьянов. – Пермь : Издательство УрЛГС. 2010. – 172 с.

8. Игнатов, В. Г. Государственная кадровая политика и технологии ее реализации / В. Г. Игнатов. – Ростов - на-Дону : Скагс, 2011. – 328 с.

9. Сурнин, А. МСУ в условиях кризиса / А. Сурнин // Городское управление. – 2010. – № 3. – С. 13 – 16.

10. Уткин, Э. А. Государственное и муниципальное управление / Э. А. Уткин, А. Ф. Денисов. – М. : Издательство «ЭКМОС», 2010. – 304 с.

11. Шкатулла, В. И. Настольная книга менеджера по кадрам / В. И. Шкатулла. – М. : Норма-Инфра, 2013. – 560 с.