

УДК 316

Концептуальные основы управления профессионализацией муниципальных служащих

Забнева Эльвира Ивановна

Кандидат социологических наук, доцент,

кафедра экономики и управления,

филиал Кузбасского государственного технического университета

им. Т.Ф. Горбачева в г. Новокузнецке,

654005, Российская Федерация, Новокузнецк, ул. Орджоникидзе, 7;

e-mail: zabnevailvira@mail.ru

Аннотация

В статье обосновывается необходимость создания системы профессионализации муниципальных служащих как важнейшего фактора эффективности работы органов местного самоуправления и концептуальных основ управления ею. Автор говорит о том, что в настоящее время в этом направлении существует ряд проблем: отсутствует идеальная типовая модель современного муниципального служащего; не определены требования, предъявляемые обществом к данной профессиональной группе; отсутствует комплексный подход к подготовке и повышению квалификации муниципальных служащих; смешение идеологий и функций государственного и муниципального управления приводит муниципальных служащих к дезориентации в вопросах профессиональной идентификации. Представлены идеи компетентностного моделирования современного муниципального служащего, востребованного обществом, а также модель его профессиональной подготовки. На основании проведенного исследования предложена ключевая идея концепции: обеспечение целостности, единства и взаимосвязи результатов профессионального образования муниципальных служащих с результатами профессиональной деятельности посредством формирования новой концептуальной модели муниципального служащего на базе региональных институтов муниципальной службы.

Для цитирования в научных исследованиях

Забнева Э.И. Концептуальные основы управления профессионализацией муниципальных служащих // Теории и проблемы политических исследований. 2016. Том 5. № 5А. С. 100-108.

Ключевые слова

Профессионализация, муниципальные служащие, концептуальные основы управления.

Введение

Профессионализация выступает важнейшим социальным институтом, обеспечивающим поддержку ряда системных преобразований в развитии общества, в том числе и эффективного функционирования местного самоуправления как одного из базовых ресурсов социально-экономического развития нашей страны.

Ключевую роль в процессе институционализации местного самоуправления играют муниципальные служащие. Необходимость формирования системы профессионализации муниципальных служащих как важнейшего фактора эффективности работы органов местного самоуправления актуализирует стратегия развития страны как «сервисного государства», где акцент ставится на оказание высокого качества муниципальных услуг населению. При этом результаты социологических исследований, проведенных на различных территориях нашей страны [Бажин, 2013; Барсукова, 2009; Майкова, 2013], свидетельствуют о наличии проблем в этом направлении. Причин тому, на наш взгляд, несколько.

Во-первых, сегодня не существует профессиональных стандартов данного профессионального сообщества, отсутствует идеальная типовая модель современного муниципального служащего, не определены требования, предъявляемые обществом к данной профессиональной группе.

Во-вторых, отсутствует комплексный подход к их подготовке и повышению квалификации. Муниципальная служба, создаваемая в конце прошлого века, не имела той профессиональной базы, которая способствовала бы ее эффективному функционированию. Знания, навыки, умения, профессиональные нормы и ценности муниципальных служащих еще находятся в стадии развития.

В-третьих, смешение идеологий и функций государственного и муниципального управления приводит муниципальных служащих к дезориентации в вопросах профессиональной идентификации. Ни сами муниципальные служащие, ни общество до конца не выделяют их как отдельную профессиональную группу.

Все это дает основания считать создание системы профессионализации муниципальных служащих и концептуальных основ управления ею своевременно востребованным фактором социальной действительности.

Модель муниципального служащего

При разработке концептуального обеспечения управления системой профессионализации муниципальных служащих первичным является вопрос моделирования самого муни-

ципального служащего, востребованного современным обществом. В модели муниципального служащего должны найти отражение существующие в обществе представления о том, каким должен быть муниципальный служащий, его обобщенная характеристика.

Исходя из российского законодательства (муниципальная служба трактуется как профессиональная деятельность, выстроенная на принципах профессионализма и компетентности), профессионализм муниципальных служащих следует рассматривать в контексте профессиональной компетентности. Отсюда видится необходимость разработки компетентностной модели муниципального служащего.

Основы такой модели представлены в содержании Федеральных государственных образовательных стандартов высшего профессионального образования третьего поколения по направлению подготовки 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление» (профессиональная подготовка бакалавров и магистров). Согласно стандартам, в результате освоения программы у выпускника должны быть сформированы общекультурные, общепрофессиональные и профессиональные компетенции.

По нашему мнению, для создания современной модели муниципального служащего в компетентностном формате необходимо дополнить предложенные компетенции перечнем компетенций, которые особо значимы для профессиональной успешности муниципального служащего каждой должностной группы. Условно эти компетенции могут быть названы ключевыми. Выделение таких компетенций современного муниципального служащего позволит, во-первых, более точно идентифицировать его компетентностную характеристику в контексте ее отличия от подобной характеристики государственных служащих и специалистов других профессиональных групп, во-вторых, данные компетенции станут основой профессиональных стандартов деятельности муниципальных служащих в соответствии с занимаемой должностью и курируемой сферой жизнедеятельности муниципального образования, и, в-третьих, они выступят основой формирования целей и задач программ профессионального образования в форме необходимых компетенций, обеспечивающих успешность профессиональной деятельности муниципальных служащих, и, соответственно, определяют содержание их профессионального образования.

Модель профессиональной подготовки муниципальных служащих

Одним из основных направлений концептуального обеспечения управления системой профессионализации муниципальных служащих является также модель их профессиональной подготовки.

Подготовка управленческих кадров для органов местного самоуправления в Российской Федерации осуществляется в системе образования, включающей государственные образовательные стандарты и программы, учреждения образования, органы управления образованием, подведомственные им образовательные организации и др.

Программы высшего профессионального образования по направлениям и специальностям государственного и муниципального управления реализуются сегодня почти в трехстах вузах и более чем в двухстах филиалах вузов. Однако проведенный нами анализ этих программ демонстрирует явное отсутствие единой парадигмы, определяющей содержание муниципального управления, а также серьезные различия в содержательном наполнении тех или иных дидактических единиц учебного плана.

В настоящий момент функционируют более тысячи образовательных учреждений, осуществляющих дополнительное профессиональное образование в направлении повышения квалификации и переподготовки кадров для органов местного самоуправления.

Однако программы дополнительного профессионального образования кадров муниципальной службы сегодня выполняют прежде всего функцию компенсации необходимых компетенций специалистов этой сферы, отсутствие которых обусловлено непрофильностью их базовой профессиональной подготовки. Социологические исследования, проведенные в последние пять лет, показывают отсутствие базового образования более чем у 50% муниципальных служащих [Забнева, 2016; Маленькая, 2011; Парунина, 2010].

Существует также проблема невысокого процента муниципальных служащих, получающих дополнительное профессиональное образование. К тому же такое обучение зачастую бессистемно и способствует приобретению знаний и навыков, носящих лишь фрагментарный характер.

По данным, полученным три года назад в рамках проводимого Минрегионом России мониторинга, региональные программы подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих приняты в 42 субъектах РФ, муниципальные – в 3,2 тысячи муниципальных образований, что составляет лишь 14% от общего количества [Подготовка муниципальных кадров... , 2003, 23-24]. Изменения, внесенные в Федеральный закон о муниципальной службе в 2015 году, пока, к сожалению, отражают скорее категорию долженствования, нежели реально сложившуюся практику функционирования.

Нами предлагается нетрадиционная для российской системы образования модель профессиональной подготовки муниципальных служащих. Для России, с учетом ее территориального построения, логично создание региональных высших школ муниципальной службы, так как своеобразие природных условий, социальная инфраструктура, качество и уровень жизни различных слоев населения, организация политико-административного управления и многое другое создают особые условия для протекания современных социальных процессов в различных регионах страны. Считаем, что основными функциями таких учреждений, реализуемыми на базе конкретного региона, станут следующие:

- 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-технических ресурсов, обеспечивающих эффективность формирования профессионализма муниципальных служащих;
- информационно-аналитическое и научное обеспечение формирования профессионализма муниципальных служащих [Забнева, 2016, 144-145].

Основным принципом функционирования данных учреждений должен стать принцип непрерывности. Это связано с усложнением социальной действительности, расширением диапазонов видов деятельности современного человека, быстрым устареванием некогда приобретенных знаний, умений и навыков, сокращением сроков их функциональной пригодности. Отсюда возникает понимание непрерывности как интегрированности всех этапов и ступеней (общего, вузовского, послевузовского) образования как комплексного учреждения, обеспечивающего организационное и содержательное единство и преемственную взаимосвязь всех звеньев образования.

Структурными единицами таких учреждений могут стать профильные классы средних общеобразовательных учебных заведений, группы среднего специального и высшего профессионального образования, группы дополнительного профессионального образования.

Профильные классы, сформированные на базе средних общеобразовательных учреждений, на наш взгляд, будут способствовать профессиональному самоопределению молодежи. Данный процесс предполагает выбор жизненного пути, в котором особое место принадлежит формированию ценностных ориентаций, потребностей и овладению способами их реализации в современном социуме. Обучение в профильных классах будет направлено на формирование у будущих муниципальных служащих социально-психологических качеств, позволяющих им в дальнейшем реализовать свой трудовой потенциал, а также на формирование отношения человека к муниципальной службе как к важнейшей социальной ценности, как к интересному и содержательному виду деятельности с учетом ее социальной значимости.

Среднее специальное и высшее образование, получаемое в данных образовательных учреждениях, должно быть направлено на формирование опережающего мышления управленцев, развитие профессионального управленческого потенциала с учетом постоянно меняющихся условий жизнедеятельности общества. Приоритетными задачами воспитания и обучения должно стать формирование системного мировосприятия, способ-

ности к междисциплинарному мышлению, нестандартному действию. Особо значимыми станут вопросы ценностных ориентаций, норм и принципов служебного поведения муниципальных служащих.

Система дополнительного профессионального образования муниципальных служащих (курсы повышения квалификации, переподготовка, стажировка) должна в полной мере охватывать весь спектр основных сфер деятельности муниципальных служащих, содержание должно корреспондироваться с основными квалификационными требованиями к служащим соответствующих уровней и направлений. Основными характеристиками программ дополнительного образования должны стать инновационность и инструментальность. Каждая образовательная программа должна содержать не только основные положения базовой теории по соответствующему направлению знаний и освещение современных научных изысканий, но и прикладную составляющую, направленную на выработку у слушателей соответствующих методических, технологических и практических навыков.

Выводы

Потребность теории и практики системы профессионализации муниципальных служащих в дидактической концепции, раскрывающей инновационные подходы к проектированию процесса управления данной системой, подтверждается сложившейся практикой функционирования муниципальной службы Российской Федерации. Важнейшим фактором успешности решения этой задачи выступает построение эффективных концептуальных основ.

На основании проведенного исследования предложена ключевая идея концепции: обеспечение целостности, единства и взаимосвязи результатов профессионального образования муниципальных служащих с результатами профессиональной деятельности посредством формирования новой концептуальной модели муниципального служащего на базе региональных институтов муниципальной службы.

Библиография

1. Бажин И.И. Проблемы профессионализации служащих органов власти // *Власть*. 2013. № 2. С. 34-37.
2. Барсукова Т.И., Авджян Е.А. Социологический анализ проблем совершенствования института местного самоуправления // *Власть*. 2009. № 11. С. 87-90.
3. Забнева Э.И. Создание региональных высших школ муниципального управления как один из путей профессионализации муниципальных служащих // *Власть*. 2016. № 8. С. 142-146.
4. Забнева Э.И. Региональные особенности процесса профессионализации муниципальных служащих // И.А. Купцова (ред.) *Социально-культурные аспекты современного развития регионов России: монография*. Новосибирск: СибАК, 2016. С. 44-58.

5. Майкова Э.Ю., Симонова Е.В. Тенденции развития местного самоуправления // Власть. 2013. № 6. С. 130-133.
6. Маленькая М.А. Инновационная система дополнительного профессионального образования муниципальных служащих // Власть. 2011. № 9. С. 40-44.
7. О муниципальной службе в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 30.03.2015): принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 07.02.2007. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=177254>. – Загл. с экрана.
8. Парунина Л.Д. Муниципальная служба: к проблеме становления профессии // Социальная философия и социология. 2010. № 5. С. 37-5.
9. Подготовка муниципальных кадров: в Совете Федерации прошло заседание Совета по местному самоуправлению // Муниципальная власть. 2013. С. 21-27.
10. Рагозина Л.Г. Граждане оценивают местное самоуправление: итоги опросов общественного мнения // Городское управление. 2005. № 2. С. 81-95.
11. ФГОС ВПО третьего поколения по направлению подготовки 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление»: утв. Приказом Минобрнауки России от 10.12.2014 № 1567.

Conceptual framework for control of municipal employees' professionalization

El'vira I. Zabneva

PhD in Sociology, Associate Professor,
Department of economics and management,
Branch of the T.F. Gorbachev Kuzbass State Technical University
In Novokuznetsk,
654005, 7 Ordzhonikidze st., Novokuznetsk, Russian Federation;
e-mail: zabnevailvira@mail.ru

Abstract

The article deals with the need for a system of municipal employees' professionalization as a key factor for the efficiency of local government and the conceptual framework for its management. The author suggests that there are several problems in this direction nowadays: there is no perfect model of modern municipal employee; the requirements of the society to this group is not defined; there is no comprehensive approach to training and professional development of municipal employees; the confusion of ideologies and functions of state and

municipal management leads municipal employees to confusion in their professional identity. The article presents the ideas of competence-based simulation of modern municipal employee, in which the society needs, and a model of his training. On the basis of the study the author proposes the key idea of the concept: to ensure the integrity, unity, and the relationship of the results of professional education of municipal employees with the results of professional activity through the formation of a new conceptual model of the municipal employee on the basis of regional institutions of municipal service.

For citation

Zabneva E.I. (2016) Kontseptual'nye osnovy upravleniya professionalizatsiei munitsipal'nykh sluzhashchikh [Conceptual framework for control of municipal employees' professionalization]. *Teorii i problemy politicheskikh issledovaniy* [Theories and Problems of Political Studies], 5 (5A), pp. 100-108.

Keywords

Professionalization, municipal employees, conceptual framework of management.

References

1. Barsukova T.I., Avdzhyan E.A. (2009) Sotsiologicheskii analiz problem sovershenstvovaniya instituta mestnogo samoupravleniya [The sociological analyses of municipal institution improvement problems]. *Vlast'* [Authority], 11, pp. 87–90.
2. Bazhin I.I. (2013) Problemy professionalizatsii sluzhashchikh organov vlasti [Problems of municipal employees' professionalization]. *Vlast'* [Authority], 2, pp. 34–37.
3. FGOS VPO tret'ego pokoleniya po napravleniyu podgotovki 38.03.04 "Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie": utv. Prikazom Minobrnauki Rossii ot 10.12.2014 № 1567 [Federal State Educational Standards of Higher Professional Education of the third generation for the direction of training 38.03.04 "State and municipal management": approved by the Order of The Ministry of Education and Science of the Russian Federation on December 10, 2014 No. 1567].
4. Maikova E.Yu., Simonova E.V. (2013) Tendentsii razvitiya mestnogo samoupravleniya [The trends of development of local self-government]. *Vlast'* [Authority], 6, pp. 130–133.
5. Malen'kaya M.A. (2011) Innovatsionnaya sistema dopolnitel'nogo professional'nogo obrazovaniya munitsipal'nykh sluzhashchikh [Innovative system of complementary professional education for municipal officials]. *Vlast'* [Authority], 9, pp. 40–44.
6. O munitsipal'noi sluzhbe v Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 02.03.2007 № 25-FZ (red. ot 30.03.2015): prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 07.02.2007 [About municipal service in the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation

- No. 25-FZ of March 02, 2007 (as amended on March 02, 2015)]. Available from: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=177254>. – Zagl. s ekrana [Accessed 10/09/16].
7. Parunina L.D. (2010) Munitsipal'naya sluzhba: k probleme stanovleniya professii [Municipal service: to the problem of profession establishment]. *Sotsial'naya filosofiya i sotsiologiya* [Social philosophy and sociology], 5, pp. 37–45.
 8. Podgotovka munitsipal'nykh kadrov: v Sovete Federatsii proshlo zasedanie Soveta po mestnomu samoupravleniyu [Training of the municipal staff: session of the Council for Local Self-Government has passed in the Federation Council] (2013). *Munitsipal'naya vlast'* [Municipal authority], pp. 21–27.
 9. Ragozina L.G. (2005) Grazhdane otsenivayut mestnoe samoupravlenie: itogi oprosov obshchestvennogo mneniya [Citizens evaluate their municipality: the poll results]. *Gorodskoe upravlenie* [City administration], 2, pp. 81–95.
 10. Zabneva E.I. (2016) Regional'nye osobennosti protsessa professionalizatsii munitsipal'nykh sluzhashchikh [Regional peculiarities of the process of municipal employees' professionalization]. In: I.A. Kuptsova (ed.) *Sotsial'no-kul'turnye aspekty sovremennogo razvitiya regionov Rossii* [Socio-cultural aspects of modern development of Russian regions]. Novosibirsk: SibAK Publ.
 11. Zabneva E.I. (2016) Sozdanie regional'nykh vysshikh shkol munitsipal'nogo upravleniya kak odin iz putei professionalizatsii munitsipal'nykh sluzhashchikh [The creation of regional high schools of municipal management as one of the ways of professionalization of municipal employees]. *Vlast'* [Authority], 8, pp. 142–146.