СОЦИАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА, ПОЛИТИКА И ДЕМОГРАФИЯ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ КОНТЕКСТ

УДК 352.075.31

О. Ю. Агибалова,
И. Н. Фильшин

ПРОБЛЕМЫ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКИ ГЛАВ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ КАШИРСКОГО МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЙОНА)

Аннотация: в статье рассматриваются проблемы профессиональной подготовки кадров для органов местного самоуправления. На основе данных, полученных в ходе опроса глав сельских поселений Каширского района Воронежской области, автор выявляет специфические сложности существующей системы подготовки и повышения квалификации, а также обосновывает необходимость реализации комплексной программы развития системы подготовки и переподготовки муниципальных кадров.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, сельские поселения, система подготовки кадров.

UDK 352.075.31

O. Y. Agibalova,
I. N. Filshin

PROBLEMS OF PROFESSIONAL TRAINING FOR HEADS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES (ON THE EXAMPLE OF THE KASHIR MUNICIPAL DISTRICT)

Abstract: the article deals with the problems of professional training of personnel for local self-government bodies. Based on the data obtained during the survey of the heads of rural settlements of the Kashirsky district of the Voronezh region, the author reveals the specific difficulties of the existing system of training and professional development, and also substantiates the need to implement a comprehensive program for the development of the system of training and retraining of municipal personnel.

Keywords: local self-government bodies, rural settlements, training system.

Введение

В последние годы в Российской Федерации идет процесс совершенствования местного самоуправления. Реформа 2014 г. направлена на уточнение перечня вопросов местного значения сельских поселений и муниципальных районов; оптимизацию муниципальных образований с учетом обеспечения эффективности их деятельности, совершенствование системы подготовки кадров для органов местного самоуправления. По сравнению с периодом становления муниципальной службы, когда кадровый состав формировался в значительной степени спонтанно, сейчас ситуация изменилась в лучшую сторону. Ядро кадрового

корпуса органов местного самоуправления (далее МСУ) уже сформировалось, кадровый состав стал более стабильным, сократилась текучесть, повысилась укомплектованность.

Проводимые исследования показывают положительную динамику качественных показателей, характеризующих кадровое обеспечение системы муниципальной службы в Воронежской области, особенно заметную после принятия Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В области подготовка к реализации закона была начата своевременно, при этом существенное

внимание было уделено именно кадровому обеспечению органов МСУ [1, с. 65]. По сравнению с общероссийскими показателями, некоторые характеристики кадрового состава муниципальной службы Воронежской области свидетельствуют о преимуществах региона.

Вместе с тем, в стране существует ряд рисков, влияющих на развитие кадрового потенциала местного самоуправления в сельской местности. Они связаны как с общей тенденцией старения населения, так и с депопуляцией села. Среди наиболее актуальных проблем, выявленных исследованиями кадрового состава муниципальных служащих региона, выделяют необходимость опережающей подготовки резерва кадров для муниципальной службы, особенно актуальную для глав органов местного самоуправления.

Проведенное исследование кадрового состава глав муниципальных образований поселений Воронежской области показало, что в 2010 г. 70,7 % имели высшее образование, среднее специальное — 20,8 %, среднее — 5,7 %. Среди тех, кто имел высшее образование наибольший удельный вес занимали лица, имеющие сельскохозяйственное образование (28 %), учителя (24 %) и инженерно-технические работники (21,3 %). Удельный вес юристов составил 5,3 %, экономистов — 20 %. Большинство глав (46,7 %) получили свое образование до 1991 г., 30,7 % — в период с 1991 по 2001 г. Больше половины глав администраций не имели опыта работы в органах местного самоуправления [2, с. 61].

В Воронежской области, да и в целом в России проблемой по-прежнему остается то, что большая часть муниципальных служащих имеет образование по профилям, не соответствующим их деятельности. Так, в 2015 г. в Российской Федерации доля сотрудников местных администраций (в т. ч. и не относящихся к муниципальным служащим) с образованием по профилю «государственное и муниципальное управление» составила 7,7 %. [3] С этой проблемой сопряжена еще одна: многие граждане, приходящие на муниципальную службу, не имели достаточно опыта. Опросы муниципальных служащих показывают, что они сталкиваются с затруднениями при работе в области

организационно-правового обеспечения управленческой деятельности, управления имущественными и земельными отношениями, документационного и информационного обеспечения управления, управления социально-экономическим развитием муниципальной сферы.

Развитие системы подготовки кадров

Проблемы профессиональной подготовки кадров рассмотрены на основе данных, полученных при опросе глав сельских поселений Каширского муниципального района.

В рейтинге по показателям эффективности деятельности органов местного самоуправления по итогам 2015 года Каширский район получает достаточно низкую оценку по объему инвестиций в основной капитал, при этом он находится на высоких позициях по доле прибыльных сельскохозяйственных организаций в общем их числе, на средних — по показателям развития предпринимательства, образования. Что касается показателей, характеризующих организацию муниципального управления, то можно отметить значительный рост доли налоговых и неналоговых доходов местного бюджета в общем объеме собственных доходов бюджета (с 41 % в 2012 г. до 65 % в 2015 г.) и то, что удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления муниципальному району составляет 50 %.

В Каширском районе 30 населённых пунктов в составе 14 сельских поселений, городские поселения отсутствуют. В поселениях глава администрации избирается населением, возглавляет администрацию и выполняет полномочия председателя совета (за исключением Дзержинского сельского поселения, где глава поселения избирается Советом народных депутатов из своего состава и исполняет полномочия председателя Совета народных депутатов, а глава администрации назначается на должность по контракту, заключаемому по результатам конкурса) [4].

Нами проведен опрос всех глав поселений района. В районе среди глав поселений 79 % составляют мужчины, 21 % — женщины. Половина глав поселений относится к возрастной группе от 51 до 60 лет.

При этом всего 36 % — моложе, а 14 % — старше этого возраста. Среди глав поселений района нет ни одного человека моложе 30 лет, 21 % — от 31 до 40 лет, и 14 % — от 41 до 50 лет. Таким образом, можно констатировать, что в Каширском муниципальном районе по возрасту удельный вес глав поселений старше 51 года значительно превышает показатель по Воронежской области, где их доля в 2010 году составляла 26,4 % [2, с. 60].

Что касается образования, то 79 % имеют оконченное высшее профессиональное образование, 21 % — среднее специальное образование, что соответствует средним значениям по Воронежской области. Один человек имеет ученую степень (кандидата сельскохозяйственных наук).

Что касается профиля образования, то наибольшее число составили специалисты, получившие квалификацию «инженер» (техник) — 36 %, «учитель» и «агроном» — по 21 %. Квалификацию «юрист» и «экономист» (бухгалтер) имеют 14 и 7 % соответственно (2 юриста и один экономист). При этом среди лиц, получивших экономическое и юридическое образование среднее специальное образование имеют два человека из трех. В районе, таким образом, всего один глава сельского поселения получил высшее образование по профилю, соответствующему виду деятельности.

Исходя из анализа возрастного состава глав, мы видим, что существенная часть получила образование еще в рамках советской системы (43 %). При этом период окончания учебы не всегда коррелирует с возрастом: ряд респондентов из старших возрастных групп получили высшее образование после 2001 года. Наличие и профиль полученного ранее образования в анкете при этом не зафиксирован. Таким образом, более половины респондентов завершили образование до 2001 г.

Большинство респондентов отметило, что за последние три года проходили повышение квалификации, или переподготовку. Все респонденты, ответившие на этот вопрос отрицательно, относятся к старшей возрастной группе и при этом обладают значительным (свыше 10 лет) опытом работы в сфере местного самоуправления.

Таким образом, проведенная нами оценка уровня образовательной подготовки глав поселений Каширского района свидетельствует о необходимости профессиональной переподготовки и повышения квалификации, ориентированной на лиц, занимающих муниципальные должности.

Если говорить о стаже работы глав поселений в системе местного самоуправления, то большая часть — 64 % обладает стажем свыше 5 лет. При этом в младшей возрастной группе (до 50 лет) минимальным (до 3 лет) опытом обладает 40 %, тогда как в старшей — 11 %. В старшей группе большинство (44 %) обладает средним (5—10 лет) опытом. Среди сфер трудовой деятельности до прихода на должность главы поселения преобладает работа в сферах местного самоуправления и сельского хозяйства (по 29 %), другой распространенной сферой предыдущей деятельности является работа в сфере безопасности (МВД, МЧС) — 21 %.

О достаточности имеющегося опыта для выполнения своих обязанностей можно судить по результатам анализа комплекса ответов на вопросы о потребности в расширении знаний и приобретении новых навыков. В этой сфере был выявлен ряд тенденций.

Во-первых, отвечая на вопрос об уровне своих профессиональных знаний с точки зрения их достаточности для эффективной деятельности, большинство респондентов оценило их как достаточные (64 %), лишь один участник опроса оценил свои знания как «высокие, позволяющие эффективно выполнять свои служебные обязанности» (это участник опроса с опытом работы в органах МСУ 5—10 лет, имеющий ученую степень). 29 % оценили свои профессиональные знания критично — как «удовлетворительные, что вызывает затруднения в работе в отдельных случаях». Никто из респондентов не оценивает свои знания как недостаточные.

Оценивая то, в каких именно областях муниципальным служащим недостаёт знаний, необходимых для выполнения возложенных на них обязанностей, респонденты, прежде всего, назвали правовые знания. Их недостаток отмечен 79 % отвечающих на вопрос, в том числе, всеми

руководителями, имеющими юридическое образование. На втором месте оказались экономические знания — их упомянуло 36 % опрошенных, причем по большей части обладающих непрофильным образованием: учителя, инженеры, агрономы. О недостатке управленческих знаний заявило 43 % респондентов (никаких корреляций с другими признаками при этом не выявлено).

Оценивая ответы на данный вопрос, следует обратить внимание на то, что он сформулирован таким образом, что респонденту предлагается задуматься не о тех знаниях, которых не хватает ему лично, а о неких типичных для муниципальных служащих пробелах в знаниях. Таким образом, в ответе на этот вопрос содержатся элементы представлений респондентов-глав сельских поселений о желательных направлениях профессиональной подготовки муниципальных служащих.

Во-вторых, среди вопросов, отнесенных к компетенции местного самоуправления, наибольший интерес, связанный с личной потребностью респондента в обновлении и расширении знаний, вызвали следующие вопросы: об эффективном использовании бюджетных средств, ориентированном на результат; о продуктивной инструментариим управления муниципальными финансами. Можно предположить, что интерес к этой проблематике продиктован недостатком профильного образования в исследуемой группе. Определенная часть респондентов интересуется также проблемами разработки муниципальных целевых программ. Пятая часть опрошенных высказала интерес к использованию информационных технологий в работе муниципального служащего (все они принадлежат к старшей возрастной группе).

В-третьих, ответы на вопрос о навыках в различных сферах управленческой деятельности, которые респонденты хотели бы получить, выглядят более диверсифицированными. С одной стороны, очевидно, что наибольший интерес вызывает возможность получения навыков в сфере экономики и финансов (выбор вариантов «диагностика состояния МУ и МУП» — 7 %, «анализ инвестиционных проектов» 7 %, «мониторинг состояния и развития МО» —

21 %, «привлечение инвестиций в МО» — 21 %, «стратегическое планирование социально-экономического развития МО» — 29 %). Тем не менее, сопоставимый интерес вызывает такое направление как работа с гражданами (наиболее привлекательный в абсолютном значении вариант «особенности работы с населением» — 64 % и организация ТОС — 7 %).

В-четвертых, можно предположить, что ответы на вопрос о навыках, которые главы сельских поселений хотели бы развивать, связаны с их видением того, какие направления деятельности исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований наиболее важны. Так, высокий интерес к развитию навыков работы с населением в предыдущем вопросе связан с тем, что 50 % опрошенных подчеркивают важность этого направления деятельности, при значительном внимании к проблематике социальной защиты (отметило 57 % опрошенных), регулирования занятости (14 %), охране здоровья (7 %), заботе о своевременной выплате заработной платы бюджетникам (7 %). Тем не менее, первоочередными своими задачами в настоящее время абсолютное большинство глав поселений Каширского муниципального района считают благоустройство (93 %) и ремонт дорог (71 %). Среди иных направлений деятельности признается также важность обеспечения социально-экономического развития МО в целом (отметило 14 % опрошенных).

Отдельная группа вопросов анкеты касалась форм и программ повышения квалификации и профессиональной переподготовки муниципальных служащих, в которых заинтересованы респонденты. Среди предлагаемых организационных форм повышения квалификации и профессиональной переподготовки наибольшей популярностью у респондентов пользуются целевые краткосрочные курсы с отрывом от работы — приемлемы для 64 % респондентов, целевые краткосрочные курсы без отрыва от работы — 50 %, повышение квалификации (72 часа) — 43 %, второе профильное ВО — 14 %, стажировка в органах МО — 7 %, стажировка в органах государственной власти — 7 %. (См. Рис. 1)

Рис. 1. Ответ на вопрос «Какие формы профессиональной подготовки и повышения квалификации, по вашему мнению, являются для Вас наиболее приемлемыми?», в %

Если же говорить об интересующих респондентов программах повышения квалификации, то на первом месте оказываются программы по государственному и муниципальному управлению и государственной и муниципальной службе, что связано с отсутствием образования по этой специальности у опрошенных. Также популярным

вариантом стала программа по кадровому обеспечению муниципальной службы, что отражает отношение респондентов к состоянию дел в этой сфере. Также популярна программа по финансам, что коррелирует с отмеченным респондентами недостатком знаний и навыков в этой сфере деятельности. (См. Рис. 2)

Рис. 2. Ответ на вопрос «Какие программы повышения квалификации, по вашему мнению, являются наиболее актуальными?», в %

Выводы

Подводя итоги проведенного исследования, мы можем сделать вывод о том, что проблема профессионального развития, подготовки и переподготовки кадров муниципальных служащих продолжает

оставаться актуальной. Специфика управленческой деятельности на уровне муниципальных образований делает актуальным вопрос о подготовке нового поколения управленцев, отвечающих современным профессиональным требованиям.

Достижению этой цели будет способствовать развитие системы подготовки и переподготовки муниципальных кадров, сложившейся в регионе. Необходимо ввести в практику работы органов местного самоуправления формирование муниципального заказа на обучение на основе анализа и оценки потребностей муниципальных образований и принятие программы подготовки и повышения квалификации. Среди основных направлений работы в рамках подобной программы можно выделить:

— регулярное проведение диагностики состояния подготовки и повышения квалификации различных групп муниципальных служащих на основе единых процедур;

— обеспечение индивидуализации обучения кадров муниципального управления, предоставление им возможности выбирать и выстраивать свой образовательный уровень с учетом профессиональных потребностей;

— внедрение эффективных кадровых технологий, в том числе работу с резервом кадров для муниципального управления;

— совершенствование системы непрерывного профессионального развития муниципальных служащих;

— совершенствование планирования и управления человеческими ресурсами;

— разработка новых программ подготовки и повышения квалификации муниципальных служащих с учетом их потребностей, направленных на получение компетенций, применительно к конкретной должности.

ЛИТЕРАТУРА

1. Агибалов Ю. В. Местное самоуправление в Воронежской области: опыт, проблемы и направления развития / Ю. В. Агибалов. — Воронеж : Правительство Воронежской области, 2015. — 80 с.

2. Агибалова О. Ю. Подготовка и повышение квалификации кадров муниципального управления: практика, проблемы, направления совершенствования / О. Ю. Агибалова, Ю. В. Агибалов. — Воронеж : ИПЦ «Научная книга», 2013. — 239 с.

3. Зотов В. В. Особенности кадровых процессов в органах местного самоуправления / В. В. Зотов, Е. Н. Фурман // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия Экономика. Социология. Менеджмент. — 2015. — № 4 (17). — С. 125—130.

4. Устав Дзержинского сельского поселения Каширского муниципального района Воронежской области (принят решением СНД Дзержинского сельского поселения от 14.02.2014 г. № 213, зарегистрирован в Минюсте 07.03.2014 г. внесение изменений и дополнений от 25.01.2017 г. № 73)

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Воронежский филиал)

Агибалова О. Ю., кандидат экономических наук, доцент кафедры государственной и муниципальной службы и кадровой политики

E-mail: arigion@list.ru

Тел.: 8 (473) 274-60-74

Фильшин И. Н., магистрант

E-mail: kafgmsk@vrn.ranepa.ru

Тел.: 8 (473) 274-60-74