

УДК 336.132.11(571.56)

ИССЛЕДОВАНИЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ (НА ПРИМЕРЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ РЕСПУБЛИКИ САХА (ЯКУТИЯ))

Михайлова А.В., Гурьева Е.Ю.

*ФГАОУ ВО «Северо-Восточный федеральный университет им. М.К. Аммосова», Якутск,
e-mail: mikanya23@mail.ru*

Настоящая статья посвящена исследованию профессионального развития муниципальных служащих на примере муниципального района Республики Саха (Якутия). Профессиональное развитие муниципальных служащих представляет собой процесс качественного изменения компетентности и накопления профессионального опыта. Муниципалитет, как работодатель, заинтересован в высоком уровне профессионализма для реализации всех требований законодательства и выполнения всех функций. Цель исследования – разработка рекомендаций по совершенствованию профессионального развития муниципальных служащих на примере администрации МО «с. Верхневилуйск». На примере муниципального образования «с. Верхневилуйск» Республики Саха (Якутия) проанализирован кадровый потенциал, методом анкетирования, анализа документов и интервью выявлены проблемные зоны, такие как отсутствие долгосрочных программ профессионального развития муниципальных служащих и работы с кадровым резервом, текучесть кадров, несоответствие уровня образования требованиям законодательства. В рамках исследования проведен опрос населения 280 человек – около 5 % от общей численности населения с. Верхневилуйска (на 01.01.2016 год 6283 человек на предмет степени удовлетворенности населения деятельности органов местного самоуправления. Более 35 % опрошенных неудовлетворены или слабо информированы о деятельности, также выявлен относительно низкий уровень рейтинга по результатам оценки эффективности деятельности местного самоуправления МО «с. Верхневилуйск» в общем рейтинге Республики Саха (Якутия). По итогам исследования предложена долгосрочная комплексная программа профессионального развития.

Ключевые слова: муниципальное управление, профессиональное развитие, муниципальные служащие, эффективность органов муниципальной власти

RESEARCH OF PROFESSIONAL DEVELOPMENT OF MUNICIPAL EMPLOYEES (ON THE EXAMPLE OF MUNICIPALITY REPUBLICS OF SAKHA (YAKUTIA))

Mikhaylova A.V., Gureva E.Yu.

Northeast Federal University of M.K. Ammosov, Yakutsk, e-mail: mikanya23@mail.ru

The present article is devoted to research of professional development of municipal employees on the example of the municipal area of the Republic of Sakha (Yakutia). Professional development of municipal employees represents process of high-quality change of competence and accumulation of professional experience. The municipality as the employer, is interested in the high level of professionalism for implementation of all requirements of the legislation and performance of all functions. A research objective development of recommendations about improvement of professional development of municipal employees on the example of a Municipality Administration of «village of Verkhnevilyuysk». On the example of municipality «page. Verkhnevilyuysk» the Republics of Sakha (Yakutia) is analysed personnel potential, the method of questioning, the analysis of documents and interview revealed problem zones such as absence of long-term programs of professional development of municipal employees and work with a personnel reserve, turnover of staff, discrepancy of education level of the requirement of the legislation. Within research survey of the population of 280 people – about 5 % of the total number of the population of the village of Verkhnevilyuysk for 01.01.2016 of 6283 people regarding degree of satisfaction of the population of activity of local governments is conducted. More than 35 % of respondents of a neudovletvorennaya or are poorly informed on activity, rather low level of a rating by results of an assessment of efficiency of activity of local government of MO «village of Verkhnevilyuysk» in the general rating of the Republic of Sakha (Yakutia) is also revealed. Following the results of research the long-term comprehensive program of professional development is offered.

Keywords: municipal management, professional development, municipal employees, efficiency of bodies of the municipal power

Одним из обязательных условий совершенствования системы местного самоуправления является наличие профессионально подготовленных муниципальных служащих, обладающих необходимыми знаниями и навыками, способных на должном уровне исполнять свои профессиональные обязанности. В настоящее время в регионах Российской Федерации предусмотрена единая модель оценки органов государственной и муниципальной власти. Ключевыми ша-

гами в этой работе стало появление двух указов Президента Российской Федерации – Указа Президента Российской Федерации от 21.08.2012 № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» [1] и Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» [2].

Исследователи (Е.В. Аммосова (2017), А.В. Михайлова, Л.Н. Попова (2017), А.М. Садулина (2017) и многие другие) отмечают, что кадровая политика в сфере государственной и муниципальной службы выступает важным условием повышения эффективности профессионального развития государственных и муниципальных служащих. А.М. Садулина выделяет «проблему повышения профессионализма государственных служащих центральной в содержании управления персоналом, в стабилизации государственного аппарата» [3]. Е.В. Аммосова делает вывод, что «профессиональные знания, умения и навыки – показатели профессионализма служащего. Они определяют профессиональную пригодность и компетентность государственного и муниципального служащего» [4, с. 17]. При этом, на наш взгляд, существуют следующие проблемы: недостаточное научно-методическое обеспечение процессов профессионального развития государственных и муниципальных служащих; субъективная оценка результатов их профессиональной деятельности; основные этапы должностного роста государственных и муниципальных служащих недостаточно мотивированы и др.

Кандидат экономических наук А.Г. Дурцева (2015), изучая муниципальных служащих, делает вывод, что «муниципальные служащие не в полной мере отвечают современным требованиям; проявляется дефицит профессиональных знаний и навыков, обуславливающий низкую эффективность в принятии управленческих решений и снижение авторитета органов местного самоуправления среди населения» [5, с. 21]. В настоящее время повышается роль и значение института местного самоуправления. Мы согласны, что сложность задач, стоящих перед муниципальными образованиями определяют требования к муниципальным служащим, а для этого необходимо использовать в работе эффективные технологии муниципального управления. Е.Г. Богдановская акцентирует внимание на «совершенствовании управления профессиональным и личностным развитием государственных и муниципальных служащих» [6, с. 6].

В связи с изложенным, целью исследования является разработка рекомендаций по совершенствованию профессионального развития муниципальных служащих на примере администрации МО «с. Верхневиллюйск». С принятием Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» [7] и начался новый этап реформы местного самоуправления. Основой эффективной работы органов местного самоуправления яв-

ляется их кадровый состав. Формирование корпуса высокопрофессиональных, специально подготовленных муниципальных служащих, способных эффективно решать вопросы местного значения в муниципалитетах области, имеет первостепенное значение для развития института местного самоуправления в МО «с. Верхневиллюйск». А.Н. Крахмалов обозначает: «Развитие профессиональных компетенций муниципальных служащих является частью механизма управления системой профессиональных компетенций и направлено на обеспечение роста эффективности труда муниципальных служащих» [8, с. 59]. Действительно, большое внимание надо уделять развитию компетенций.

Администрация МО «с. Верхневиллюйск» [9] является постоянно действующим исполнительным органом местного самоуправления в с. Верхневиллюйске, является юридическим лицом, осуществляет исполнительно-распорядительные функции на основе действующего законодательства и Устава. Администрация МО «с. Верхневиллюйск» самостоятельно решает вопросы, отнесенные действующим законодательством Российской Федерации к ее компетенции.

Мы проанализировали кадровый потенциал в муниципальной службе администрации МО «с. Верхневиллюйск» и выявили: во-первых, что доля мужчин среди муниципальных служащих администрации МО «с. Верхневиллюйск» с 2013 по 2017 г. снизилась с 55% до 36%. В целом по администрации МО «с. Верхневиллюйск» сложилась достаточно сбалансированная возрастная структура кадров. Во-вторых, в 2017 г. лица наиболее продуктивного возраста (от 30 до 50 лет) составляли большинство от общего числа муниципальных служащих данной территории. При этом данная возрастная группа широко представлена по всем группам муниципальных должностей. Доля молодежи стабильно держится в районе 18,18%. Вместе с тем на муниципальной службе МО «с. Верхневиллюйск» просматривается тенденция старения кадров. За последние 5 лет количество муниципальных служащих в возрасте от 30 до 50 лет снизилось с 64% до 55% за счет увеличения числа муниципальных служащих старше 50 лет.

Одним из важных факторов, характеризующих потенциал человеческих ресурсов, является стаж работы. Анализ распределения муниципальных служащих администрации по стажу работы за 2013–2017 гг. дает основание полагать, что в целом кадры муниципальной службы достаточно стабильны. К сожалению, как и по России

в целом, большая часть муниципальных служащих имеет стаж государственной и муниципальной службы менее 5 лет – 36% (по РФ в целом – 37,7%). Вместе с тем значительна доля опытных работников – 36% от общего числа муниципальных служащих имеют стаж муниципальной службы более 15 лет. Аналогичный показатель согласно официальному сайту Федеральной службы государственной статистики РФ в целом составляет 26% [10]. Положительная тенденция связана с наличием в администрации данного муниципального образования кадров с большим опытом государственной и муниципальной службы (36%), а также следует указать на сбалансированность возрастной структуры кадров.

Мы провели анкетирование с целью выявления мнения служащих о формах и технологиях повышения компетентности муниципальных служащих в МО «с. Верхневилуйск». Выявили, что у муниципальных служащих есть пробелы при анализе диагностики состояния муниципальных предприятий и учреждений, организации территориального общественного самоуправления, при работе с резервом кадров. Мы объясняем это:

– во-первых, традиционно реализуемой моделью реактивного управления, при использовании которой не возникают потребности в упреждающих действиях, а соответственно, сужена потребность в диагностике состояния имущественных комплексов социальной сферы и экономики муниципальных образований;

– во-вторых, слабо выраженной инициативой местных органов власти, их организационное содействие процессам становления и развития общественного самоуправления;

– в-третьих, отсутствием у муниципалитета долгосрочных планов работы с резервом кадров (аттестации, планирования карьерного роста, повышения квалификации и переподготовки).

Установлены предпочтения респондентов по программам повышения квалификации. Наибольший вес в предложенной респондентами структуре знаний получили правовые, экономические и управленческие знания. Выявлены предпочтительные, с точки зрения самих муниципальных служащих, формы повышения их квалификации. Наиболее приемлемой формой повышения квалификации муниципальных служащие администрации МО «с. Верхневилуйск» считают целевые краткосрочные курсы с отрывом от работы. Близкую к ней позицию по сумме наиболее значимых и значимых оценок занимают повышение квалификации по программам дополни-

тельного профессионального образования (63,7% респондентов), стажировка в муниципалитетах, отличающихся инновационным подходом в управлении местным развитием (45,5% респондентов). Минимальными показателями отмечена такая форма повышения квалификации, как второе высшее образование, являющееся профильным (18,2% респондентов). Понятна и основная причина этого – сложность совмещения деятельности в органах местного самоуправления и учебы в вузе.

Результаты анкетирования выявили и заметную противоречивость оценок респондентов. Существует достаточно широкий спектр сфер и вопросов управленческой деятельности муниципальных служащих, по которым необходимо обновление профессиональных знаний и навыков. В то же время большинство опрошенных высоко оценивают уровень своих компетенций. Почти 82% опрошенных полагают, что имеющийся у них запас профессиональных знаний позволяет эффективно выполнять служебные обязанности. Такая завышенная самооценка отражает, во-первых, слабость действующей ныне системы аттестации муниципальных кадров, во-вторых, отсутствие системы мониторинга и контроля эффективности деятельности органов местного самоуправления, участниками которой были бы институты гражданского общества, население, государственные органы власти и управления.

Решать эту задачу призван Указ Президента РФ от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» [11]. Реализация положений Указа требует от служащих знаний не только действующего законодательства, но и навыков управления, умения анализировать происходящие процессы в муниципальном образовании. В связи с этим на первый план выходит работа кадровых служб по подготовке и переподготовке кадров органов местного самоуправления. Кандидат экономических наук А.В. Михайлова указывает, что «при формировании прогноза необходимо учитывать стратегические цели, задачи, ориентиры и приоритеты социально-экономического развития региона и муниципального образования» [12, с. 87].

Учет результатов анкетирования позволит повысить обоснованность мер, направленных на модернизацию действующей в администрации МО «с. Верхневилуйск» системы повышения квалификации муниципальных служащих. Учитывая специфику кадровой политики в системе государственной и муниципальной службы, необходимо

выделить два основных направления в вопросах совершенствования этой работы: это профессионально-квалификационное и профессионально-должностное развитие. При этом мы согласны, как указывает исследователь А.В. Михайлова, что существует «корреляционная зависимость между уровнем реализации социальных программ и устойчивостью региона» [13, с. 92].

На примере администрации МО «с. Верхневиллойск» можно выделить характерную для местного самоуправления частую смену структуры и кадрового состава исполнительного органа. С момента образования администрации ее структура претерпела многочисленные преобразования, порой неоднократно повторяющиеся. За последние несколько лет главой местного самоуправления избиралось 2 человека. Поэтому так называемые «политические окраски» приносили свою лепту в изменение построения структуры администрации и соответственно, существенно влияли на кадровый состав служащих, а также принципы его подбора. Следует заметить, что подобные изменения создают в коллективах чувство неуверенности, а в ряде случаев порождают безответственность и недисциплинированность.

В условиях реформирования органов власти и местного самоуправления должны обогащаться функции кадровых служб, меняться их статус. Они должны стать самостоятельными подразделениями по управлению кадрами. Организационные механизмы будут малоэффективны без усиления контроля за деятельностью кадров. Законы позволяют включить в действие такие эффективные рычаги контроля за деятельностью чиновников, как квалификационный экзамен, испытание на службе, представление декларации о доходах и имущественном положении и другие.

Реализация государственной кадровой политики предполагает ее эффективное учебно-методическое обеспечение. На наш взгляд, оно должно охватывать все звенья подготовки и переподготовки кадров, повышения их квалификации. В процессе профессиональной переподготовки происходит получение дополнительных знаний, умений, навыков по программам, которые предусматривают изучение учебных дисциплин, разделов науки, техники, технологии, необходимых для выполнения нового вида профессиональной деятельности. Она осуществляется для расширения квалификации в целях адаптации к новым экономическим и социальным условиям. Существуют программы профессиональной переподготовки двух типов. Программа профессиональной

переподготовки объемом свыше пятисот часов учебной нагрузки обеспечивает получение знаний для выполнения нового вида профессиональной деятельности. Профессиональная переподготовка осуществляется также для получения дополнительной квалификации при нормативном сроке обучения не менее тысячи часов трудоемкости.

А.В. Михайлова, Л.Н. Попова сделали выводы, что «муниципальные служащие должны перестраивать свое мышление с четкого исполнения указаний и распоряжений на реализацию комплекса мероприятий в соответствии с дорожной картой. Дорожная карта для муниципальных служащих – это инструмент достижения поставленных целей социально-экономического развития региона, создание условий для комфортного проживания населения, повышения уровня доступности и качества услуг, создание благоприятной инвестиционной среды» [14, с. 190].

Мы провели опрос среди жителей с. Верхневиллойск, с целью выявления удовлетворенности населения деятельностью местного самоуправления. Проводится оценка эффективности органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Республики Саха (Якутия) [15]. Численность населения с. Верхневиллойск на 2016 год составляла 6283 человек. Опрос проводился посредством заполнения анкеты. В опросе приняли участие 280 человек, что составляет 4,5 % от общей численности населения. Из них 160 женщин, 41 из которых в возрасте от 18 до 30 лет, 69 в возрасте от 31 до 50 лет и 50 в возрасте старше 50 лет. 120 мужчин, 38 из них в возрасте от 18 до 30 лет, 39 в возрасте от 31 до 50 лет и 43 в возрасте старше 50 лет. По результатам опроса можно сделать вывод, что население МО с. Верхневиллойск по средним показателям на 35 % не удовлетворено деятельностью местного самоуправления, обращения граждан рассматриваются вовремя, но не принимаются решения, которыми они были бы удовлетворены.

Наиболее приемлемой формой получения дополнительного профессионального образования муниципальные служащие администрации МО «с. Верхневиллойск» считают повышение квалификации (64,3 % респондентов). Близкую к ней позицию по сумме наиболее значимых и значимых курсов занимают целевые краткосрочные курсы с отрывом от работы (50%), далее целевые краткосрочные курсы без отрыва от работы (42,9%) и профессиональная переподготовка (36,7% респондентов). Минимальными показателями отмечена такая форма получения дополнительного профессионального

образования, как приобретение образования, являющегося профильным (переподготовка) (35,7%). Понятна и основная причина этого – сложность совмещения деятельности в органах местного самоуправления и учебы в вузе. Результаты анкетирования выявили и заметную противоречивость оценок респондентов. Существует достаточно широкий спектр сфер и вопросов управленческой деятельности муниципальных служащих, по которым необходимо обновление профессиональных знаний и навыков.

Основные проблемы, выявленные в результате исследования:

- недостаточная удовлетворенность населения деятельностью местного самоуправления;
- низкий рейтинг по результатам оценки эффективности деятельности местного самоуправления по Республике Саха (Якутия) [16];
- отсутствие качественного обновления профессиональных знаний и навыков;
- отсутствие у муниципалитета долгосрочных планов работы с резервом кадров (аттестации, планирования карьерного роста, повышения квалификации и переподготовки).

Таким образом, для решения всех вышеперечисленных проблем мы предлагаем разработку Муниципальной долгосрочной целевой программы «Профессиональное развитие муниципальных служащих администрации МО «с. Верхневиллюйск» Верхневиллюйского улуса (района) РС(Я) на 2018–2020 годы». В рамках данной программы предусмотрены мероприятия по организационно-правовому, научно-методическому обеспечению, определены сроки и формы обучения муниципальных служащих, разработаны основные направления контроля обеспечения исполнения мероприятий, предусмотренных данной программой.

Список литературы

1. Указ Президента Российской Федерации от 28.04.2008 № 607 (ред. от 14.10.2012) «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» //Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 18. Ст. 2003.
2. Указ Президента РФ от 21.08.2012 № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // <http://kremlin.ru/acts/bank/35958> (дата обращения: 05.05.2017).
3. Садулина А.М. К вопросу о профессиональном развитии кадров государственного управления // http://old.niu.ranepa.ru/nauka/wp-content/uploads/2012/07/kadryGosUpravlv4_08.pdf (дата обращения: 05.05.2017).
4. Аммосова Е.В. Сущность, задачи, развитие системы профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих: материалы Ивановских чтений. – М., 2017. – № 1. – С. 14–21.
5. Дурцева А.Г. Профессиональное развитие муниципальных служащих // Известия высших учебных заведений. Социология. Экономика. Политика. – 2015. – № 1. – С. 21–25.
6. Богдановская Е.Г. Совершенствование управления профессиональным и личностным развитием кадрового резерва на муниципальной службе: к постановке проблемы // Competence approach in professional education: theoretical and methodological aspects of continuous improvement. – St. Louis, 2017. – С. 6–12.
7. Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (в ред. от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ) // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_66530/ (дата обращения: 10.05.2017).
8. Крахмалов А.Н. Содержание и противоречия механизма управления развитием системы профессиональных компетенций муниципальных служащих в Российской Федерации // Актуальные проблемы современности: науки и общество. – 2014. – № 1 – С. 59–63.
9. Официальный сайт для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях // <http://bus.gov.ru/pub/top-ppo/> (дата обращения: 29.04.2017).
10. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики – <http://www.gks.ru/dbscripts/> (дата обращения: 10.05.2017).
11. Указ Президента Российской Федерации от 28.04.2008 № 607 (ред. от 14.10.2012) «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 18. Ст. 2003.
12. Михайлова А.В. Анализ социально-экономического развития МО (на примере ГО «город Якутск») // в сборнике Проблемы развития современной науки: сборник научных статей по материалам I Международной научно-практической конференции. – Пермь, 2016. – С. 87–92.
13. Михайлова А.В. Корреляционная взаимосвязь между уровнем реализации социальных программ и устойчивостью региона (на примере Республики Саха (Якутия)) // European social science journal. – 2016. – № 4. – С. 92–98.
14. Михайлова А.В., Попова Л.Н. Составляющие профессиональной компетентности муниципальных служащих: социальная и профессиональная компетентность // Фундаментальные исследования. – 2017. – № 4–1. – С. 188–192.
15. Официальный информационный портал администрации главы Республики Саха (Якутия) и правительства Республики Саха (Якутия) // <https://agip.sakha.gov.ru/departament-kadrovoj-politiki-gosudarstvennoj-imunitsipalnoj-sluzhby/> (дата обращения: 29.04.2017).
16. Оценка эффективности органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Республики Саха (Якутия) // <https://halarcha.sakha.gov.ru/> (дата обращения: 30.04.2017).