

УДК 351/354

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПОДГОТОВКИ И ПОВЫШЕНИЯ КВАЛИФИКАЦИИ КАДРОВ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

О. Ю. Агибалова

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 11 февраля 2011 г.

Аннотация: *рассмотрен опыт подготовки и повышения квалификации кадров муниципального управления в европейских странах и США. Дана краткая характеристика отдельных программ подготовки кадров государственного управления и определены направления использования зарубежного опыта в российской практике.*

Ключевые слова: *зарубежный опыт муниципального управления, повышение квалификации, программы подготовки кадров.*

Abstract: *this article aims to examine the preparation experience and professional development of the personnel in the municipal office in European countries and the United States of America. Furthermore a brief description of the certain programs of the public administration personnel preparation is given and the uses of the foreign experience in Russia are defined.*

Key words: *foreign experience of the municipal office personnel, professional development, programs of the personnel preparation.*

Основополагающим общеевропейским документом в области местного самоуправления является Европейская хартия местного самоуправления. Она не предусматривает выделения какого-либо специального персонала для обеспечения деятельности органов местного самоуправления. Статьей 6 Хартии закреплено, что статус персонала органов местного самоуправления должен обеспечивать подбор высококвалифицированных кадров, основанных на принципах учета личных достоинств и компетентности; для этого необходимо обеспечить соответствующие условия профессиональной подготовки, оплаты труда и продвижения по службе [1]. При этом местные органы власти должны иметь возможность сами определять внутренние административные структуры, которые они намерены создать, для того чтобы те отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное управление. В связи с этим необходимо выполнять одно общее требование, предъявляемое к органам местного управления и его персоналу, – обеспечение эффективного управления.

В большинстве европейских стран функции муниципального управления осуществляют государственные служащие. Теоретический и практический интерес в России вызывает организация подготовки и повышения квалификации кадров

муниципального управления в странах, где не только эффективно функционирует государственная служба, но и высок авторитет у работников среди населения. Особое внимание нами было обращено прежде всего на европейские страны. В научной литературе европейскую местную государственную службу условно подразделяют на две большие группы: карьерную (закрытую) и позиционную (должностную). К первой относятся модели службы, принятые в Германии, Франции, Австрии, Бельгии, Греции, Ирландии, Люксембурге, Португалии и Испании [2]. В рамках этой модели карьера начинается при поступлении на службу, как правило на нижней ступени иерархии государственной службы, далее происходит постепенный рост внутри этой иерархии. Ее положительными чертами являются целенаправленное обучение кадров, профессионализация в ходе службы, высокий уровень профессионализма служащих. Чиновники, работающие на муниципальном уровне, имеют постоянные должности. Их положение стабильно. Они гарантированы от произвола администрации и находятся под особой защитой закона. Вышестоящие должности замещаются, как правило, работниками этого же органа, а прием на работу специалистов со стороны допускается только в особых случаях. Большинство вопросов статуса местных государственных служащих решается

уставами (статутами), утверждаемыми законами. В то же время карьерной модели свойственны такие недостатки, как пожизненное назначение госслужащих, карьеризм и бюрократическая иерархия.

Позиционная (должностная) модель государственной службы, используется в Великобритании, Финляндии, Дании, Италии, Нидерландах, Швеции [2]. Она позволяет гражданину попасть на любой уровень «служебной лестницы» при прохождении конкурса и означает соответствие кандидата требованиям, предъявляемым для замещения определенной должности, а не начало карьеры. Она также обладает определенными достоинствами, к которым относятся значительная мобильность, большее соответствие требованиям современного административного менеджмента, контрактная форма приема. Отрицательной чертой данной модели является нестабильность карьеры служащих, текучесть кадров.

В связи с этим актуальным является исследование зарубежного опыта подготовки и повышения квалификации кадров муниципального управления и определения продуктивных элементов, которые могут быть использованы в работе с кадрами органов местного самоуправления в России. Проведенный сравнительный анализ опыта ведущих стран мира позволил нам выявить общие черты и особенности в вопросах подготовки и повышения квалификации кадров муниципального управления за рубежом.

Исследуя международный опыт подготовки кадров для муниципального управления, можно выделить ряд общих для всех стран параметров:

1. Обязательным условием для поступления на государственную службу является наличие базового образования и специальной профильной подготовки.

2. Общие требования, предъявляемые к государственным служащим включают в себя способность к самостоятельной политической оценке, деятельность по закону, умение аналитически мыслить и быть высокообразованным, умение налаживать хорошие отношения с гражданами [3].

3. В процессе карьерного роста государственный служащий регулярно должен проходить переподготовку, повышение квалификации, стажировку и т.д.

4. Вся система кадровой работы за рубежом направлена на повышение качества подготовки государственных служащих. Во многих странах создана система подготовки кадров для государственной службы, включающая в себя ряд звеньев:

университетская подготовка, подготовка и переподготовка кадров специализированными институтами, подготовка без отрыва от производства, подготовка путем стажировки.

5. Во многих европейских странах и США разработаны специальные программы подготовки кадров для государственной службы, которые укладываются в единый стандарт, получивший название МРА – Master of Public Administration.

6. В настоящее время четко прослеживаются три основные тенденции, оказывающие значительное влияние на государственное управление, а значит, и на чиновничество: во-первых, феномен глобализма, сопровождающийся развитием интеграционных связей и формированием новых геополитических союзов; во-вторых, появление и бурное развитие новых информационных и управленческих технологий (виртуальное правительство, электронная демократия, электронные услуги, электронная коммерция), непосредственно влияющих на эффективность госаппарата, результативность деятельности органов власти на всех уровнях и систему оказания услуг для населения и бизнеса; в-третьих, изменение статуса и характера работы государственных служащих. Появляются новые специальности, альтернативные пути профессиональной карьеры, повышаются требования к лидерским качествам и деловым навыкам, возникают новые запросы к квалификации служащих госаппарата [4, с. 10–12].

Несмотря на несомненное сходство по общим вопросам, связанным с подготовкой, переподготовкой и повышением квалификации кадров муниципального управления, наличие образовательных программ, основанных на единых стандартах, в различных странах существуют свои особенности, которые позволяют говорить о национальных чертах в реализации государственной политики в этой сфере управленческой деятельности.

1. Во Франции для поступления на государственную службу кандидаты, имеющие различную базовую подготовку (филолога, социолога, лингвиста, юриста, экономиста и т.д.), должны пройти всестороннюю подготовку по дисциплинам, которые составляют основу конкурсных экзаменов: административное право, общая культура, иностранные языки, техника работы с административными текстами и др. Для этого они могут поступить на подготовительные курсы для прохождения конкурса, например: Институт подготовки к государственному управлению (фр. IPAG – Institute de preparation a l'Administration Publique), Центр под-

готовки к государственному управлению (фр. CPAГ – Centre de preparation a l'Administration Publique), Национальный центр подготовки к территориальной государственной службе (фр. CNFPT), особенно Региональные институты государственного управления (фр. IRA – Instituts regionaux d'administration), а также подготовка может проходить по дистанционной форме [5, с. 139–140].

Пройдя успешно конкурсные испытания на территориальную государственную службу, можно получить должность в администрации региона, департамента и др.

Во Франции специалистов по государственному управлению с ученой степенью магистра выпускают университеты, институты политических исследований и специализированные учебные заведения.

Особенность французского подхода состоит в том, что государственное управление преподается как раздел политических и административных наук. В системе подготовки по государственному управлению во Франции преобладают два типа учебных заведений: институты политических исследований и университеты.

Подготовка государственных служащих для органов государственного управления, которая во Франции носит название профессиональной постоянной подготовки, состоит из профессиональной начальной подготовки госслужащих и повышения квалификации, которое организуется на протяжении всей их карьеры, ориентируясь на профессионализацию студентов университета, обязанных пройти в период своей учебы как минимум одну стажировку в профессиональной сфере. В институтах политических наук обязательным является стажировка за рубежом. Это позволяет будущему чиновнику научиться оценивать реальную ситуацию в своей стране, узнать другую систему и ментальность, другой стиль функционирования [5, с. 140–141].

В Германии к государственным служащим предъявляются требования в части профессионального образования и специальной предварительной подготовки (вид и длительность которой дифференцируются в зависимости от уровня служебного положения). Непрерывное образование – обязательное условие продвижения в системе государственной службы. Широкий спектр обучающих программ позволяет сопровождать чиновника на протяжении всей его карьеры. Образовательные программы построены по модульному принципу, что делает их гибкими, отвечающими потребностям общества [6, с. 134].

В Германии, как и во Франции, система подготовки госслужащих носит централизованный характер и имеет многоуровневую структуру, ранжированную в зависимости от целей обучения и степени профессиональной подготовки слушателей. Однако если немецкие образовательные программы отличаются высоким уровнем сбалансированности экономических и правовых дисциплин, то французский подход ориентирован на углубленное изучение экономики.

В Германии есть ряд высших учебных заведений, готовящих кадры для госслужбы. Это, прежде всего, Федеральная высшая школа государственного и муниципального управления и соответствующие земельные высшие школы, Федеральная академия государственного управления Министерства внутренних дел. Наряду с вузами, занимающимися первичной подготовкой госслужащих повышенного ранга, в Германии имеется система учебных заведений, в которых проходят подготовку и повышение квалификации работающие чиновники госслужбы. Центральное место в этой системе занимает Федеральная академия государственного управления при Министерстве внутренних дел Германии.

Занятия в ней проводятся по следующим основным направлениям:

– компенсирующие курсы, в рамках которых осуществляется углубленная подготовка по смежным видам деятельности, например юристы обучаются экономическим знаниям, а экономисты – юридическим;

– курсы подготовки чиновников высшего и повышенного ранга, которые впервые начинают работать на руководящих должностях, а также по специальным программам для отдельных земель;

– семинары, имеющие целевое назначение (функциональные и предметные области деятельности чиновников, повышение квалификации в связи с работой в международных организациях, с объединением Германии и др.);

– курсы и семинары в соответствии с деятельностью фондов и международных организаций (Германский международный фонд развития, Европейское сообщество и др.) [7].

Многие страны стремятся комбинировать подготовку кадров для государственной службы в специализированных учебных заведениях и вузах общего профиля. Так, в США разработано свыше 190 программ по изучению государственного управления, из которых 14 % приходится на специализированные вузы; 34 % – на факультеты управ-

ления университетов; 31 % – на политологические факультеты; остальные – на другие учебные заведения [8].

2. Программы подготовки кадров для государственной службы в Великобритании ориентированы на реализацию концепции государственного управления, основной целью которого является повышение качества услуг, что требует развития у госслужащих навыков управления переменами и лидерского потенциала. В стране существует ведущее учебное заведение, где обучается основная масса служащих среднего и высшего звена, – Колледж государственной службы, образованный в 1970 г. В Великобритании подготовка кадров считается одним из приоритетных направлений. Поэтому наряду с централизованной подготовкой госслужащих существует широкая система курсов, которые несут ответственность за подготовку кадрового резерва для выдвижения на более высокие должности и профессиональное развитие высших руководителей. Содержание обучения и программы профессионального роста госслужащих формируются с учетом специфики функций и должности, занимаемой чиновником. При всем многообразии форм и методов обучения общими для них являются подготовка выпускной работы по проекту, теоретическая подготовка в учебном заведении, приобретение практического опыта [6, с. 133].

Особый интерес вызывает подготовка специалистов в академиях управления ряда земель ФРГ, куда по направлению министерств или ведомств направляются лица в возрасте до 35 лет. Обучение носит преимущественно практическую направленность. Об этом свидетельствует модель учебного процесса. Она включает следующие циклы:

3 месяца – основной курс в академии;

3 месяца – производственная практика;

4 месяца – углубленный курс в академии; 1 месяц – каникулы;

3 месяца – практика за рубежом;

1 месяц – обмен опытом и обобщение результатов учебной и практической работы слушателя [9].

Практическая направленность обучения определяет и состав преподавателей. Представители науки составляют в нем меньшинство, хотя и незаменимое при получении слушателями теоретических знаний. Основную массу преподавателей составляют практические работники: министры, директора предприятий, руководители банков, менеджеры крупных концернов, мэры и др.

Интересен опыт и тех стран, в которых подготовка кадров государственных служащих опира-

ется в основном на существующую систему высшего образования.

В США и Бельгии, например, государственные служащие могут выбирать ту программу, которая им больше подходит (табл.). Они могут обучаться в негосударственных учебных заведениях и академических центрах, что поощряется, так как позволяет изучить опыт менеджмента в других секторах и рассматривать общественные проблемы с различных точек зрения. Программа подготовки магистра государственной политики и управления предусматривает право студентов выбирать по два курса из каждой группы, а в программе подготовки магистра европейской политики и политологии определены обязательные курсы, которые должны изучить студенты, и другие, перечень которых студент выбирает самостоятельно.

Следовательно, госслужащие в США и Бельгии могут выбирать ту программу, которая им больше подходит, в том числе обучаться в негосударственных учебных заведениях и академических центрах, что поощряется, так как позволяет изучить опыт менеджмента в других секторах и рассматривать общественные проблемы с различных точек зрения.

Таким образом, если система подготовки госслужащих в Германии и Франции носит централизованный характер и имеет многоуровневую структуру, то в Великобритании наряду с этим существует широкая система курсов, которые отвечают за подготовку кадрового резерва на более высокие должности. Опыт подготовки госслужащих показывает, что институты подготовки работают в тесной взаимосвязи с теми органами управления, для которых они готовят специалистов.

В большинстве ведущих стран мира в основе подготовки публичных служащих лежит ориентация на подготовку менеджеров в сфере государственного и муниципального управления секторов экономики. Такая ориентация предполагает умение служащего принимать самостоятельно решения и налаживать производственные процессы, источником которых часто выступает публичный орган власти [11].

Существующий опыт подготовки и повышения квалификации кадров муниципального управления за рубежом позволяет нам сделать вывод о том, что профессионализм государственных служащих является ключевым фактором в развитии современного государства, повышении его конкурентоспособности и качества жизни населения. Сравнительный анализ государственных и муниципальных

Учебные планы программ подготовки кадров государственного управления

| Бельгия (Католический университет Льеvena) [9] | | США [4, с. 91] |
|---|--|--|
| Программа подготовки магистра европейской политики и политологии | Программа подготовки магистра государственной политики и управления* | Профессиональная магистерская программа по государственному администрированию/политике |
| Обязательные курсы: 1. Политический анализ процесса европейской интеграции. 2. Европейская политика принятия решений. 3. Сравнительное общественное администрирование в Европе. 4. Сравнительное регионоведение и федерализм. 5. Сравнительная общественная политика в Европе. 6. Сравнительный общественный менеджмент в Европе. | Управление (менеджмент): 1. Кадровое и организационное управление в общественном секторе. 2. Организация и руководство. 3. Финансовое управление в государственном секторе. | Управление государственной организацией: 1. Управление человеческими ресурсами. 2. Бюджет и финансовый процесс. 3. Информационные технологии. |
| Преференциальный список эффективных курсов: 1. Международная политическая экономика. 2. Европейская зарубежная политика. 3. История европейской интеграции. 4. Международная политика в области окружающей среды и реальное развитие. 5. Стратегия: европейская безопасность и предупреждение конфликтов. 6. Сравнительная и международная социально-экономическая политика. 7. Группы давления в Европейском союзе. 8. Текущие события в Восточной европейской политике и изучение России. | Политика: 1. Создание политики и стратегии. 2. Иерархия, рынок и связи в политике. 3. Политика оценки. | Количественные и качественные методы анализа: 1. Государственная политика и программы: формирование, реализация и оценка. 2. Принятие и выполнение решений. |
| Эффективные курсы свободного посещения: 1. Экономика европейской интеграции. 2. Конституционный закон Европейского союза. 3. Экономические аспекты европейской интеграции. 4. Закон европейской и международной общественной безопасности. 5. Административные аспекты европейской интеграции. | Администрирование: 1. Общественный сектор – гражданские взаимоотношения. 2. Административное законодательство. 3. Политические учреждения и политика в Европейском союзе. | Государственная политика и организационная среда: 1. Политические и правовые институты и процессы. 2. Экономические и социальные институты и процессы. 3. Организационное поведение и управленческие концепции. |
| | Методы и технологии: 1. Семинар по развитию навыков управления. 2. Управление и информационные технологии. 3. Качественные исследовательские методы. | |
| Исследовательский семинар. | | |
| Диссертация. | | |

*Студенты должны выбрать два курса из каждой группы.

служащих в современной России с кадрами зарубежных стран показывает, что в этой сфере мы сегодня проигрываем. Это связано, во-первых, с тем, что в России фактически отсутствуют критерии оценки профессиональной компетенции специалистов. Вследствие этого продуктивность работы отдельных органов власти, структурных подразделений остается очень низкой, особенно на муниципальном уровне.

Во-вторых, невысокий интеллектуальный и культурный уровень государственных и муниципальных служащих, отсутствие должного контроля за результатами их деятельности со стороны общественности не позволяют использовать в полной мере апробированные во многих странах формы их подготовки к службе.

В-третьих, отсутствие целенаправленной и систематической подготовки государственных и муниципальных служащих в учебных заведениях страны. При ежегодно возрастающем числе выпускников вузов по специальности государственное и муниципальной управление лишь единицы имеют возможность работать по специальности. Это связано, с одной стороны, с тем, что сегодня подготовку специалистов ведут высшие учебные заведения (негосударственные вузы и филиалы столичных вузов), не имеющие квалифицированных кадров по направлениям подготовки служащих, а с другой – с отсутствием требований к содержанию знаний и навыков служащего, связанных с его компетенцией. Особенно это касается специалистов, которые должны работать в органах местного самоуправления сельских поселений.

В Российской Федерации, по-нашему мнению, можно использовать опыт зарубежных стран в части разработки требований к компетенции муниципального служащего, с учетом его специализации и должностного уровня; предварительной подготовки кандидатов для участия в конкурсах на замещение вакантных должностей муниципальной службы; организации действенного резерва кадров и его стажировки в органах государственной власти и местного самоуправления; совершенствования программ повышения квалификации муниципальных служащих, с выделением модулей, направленных на определенные категории муниципальных

служащих исходя из их компетенции или опыта работы в занимаемых должностях.

ЛИТЕРАТУРА

1. Европейская хартия местного самоуправления // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 36. – Ст. 4466.
2. *Фабричный С. Ю.* Формирование муниципальной службы : проблемы теории и практики / С. Ю. Фабричный. – М. : Московский общественный научный фонд, 2005. – С. 60.
3. Управление государственной гражданской службой Российской Федерации / под общ. ред. А. И. Турчинова. – М. : РАГС, 2008. – С. 182.
4. *Лобанов В. В.* Работа с высшим административным персоналом в США и других зарубежных странах / В. В. Лобанов – М. : РАГС, 2006.
5. *Артмеер М.* Подготовка кадров для государственной службы во Франции / М. Артмеер, Ф. Г. Золотавина // Подготовка управленческих кадров для органов публичной власти Российской Федерации : состояние, проблемы, перспективы : материалы Всерос. науч.-практ. конф. (Тюмень ; Тобольск, 10–11 октября 2008 г.). – Тюмень : Тюменская областная Дума : Тюменский государственный университет, 2009.
6. *Слинько О. Л.* Международный опыт подготовки специалистов для государственной службы / О. Л. Слинько // Государственная и муниципальная служба в России : опыт, проблемы, перспективы : материалы конф. – Воронеж : Научная книга, 2010.
7. *Аверин А. Н.* Социальная политика и подготовка управленческих кадров : учеб. пособие / А. Н. Аверин. – М. : Дашко и К, 2005. – С. 145.
8. *Оболонский А. В.* Государственная служба : учеб. пособие / А. В. Оболонский, А. Г. Барбошев. – 2-е изд. – М. : Дело, 2000. – С. 326.
9. *Петрунина О. Е.* Государственное управление зарубежных стран : учеб. пособие / О. Е. Петрунина, С. В. Пронкин. – М. : Аспект Пресс, 2001. – С. 416.
10. *Pattyn V.* Public Administration and Public Policy Degree Programs in Europe : the Road from Bologna / V. Pattyn, B. Broucker, M. Brans. – P. 89, 93.
11. *Рой О. М.* Какой специалист в области государственного и муниципального управления нам нужен? / О. М. Рой // Подготовка управленческих кадров для органов публичной власти Российской Федерации : состояние, проблемы, перспективы : материалы Всерос. науч.-практ. конф. (Тюмень ; Тобольск, 10–11 октября 2008 г.). – Тюмень : Тюменская областная Дума : Тюменский государственный университет, 2009. – С. 42.

Воронежский государственный университет

Агibalова О. Ю., аспирантка кафедры региональной экономики и территориального управления

E-mail: arigion@list.ru

Тел.: 8-920-400-44-33

Voronezh State University

Agibalova O.Y., Post-graduate Student of the Regional Economy and Territorial Management Department

E-mail: arigion@list.ru

Tel.: 8-920-400-44-33