УДК 37.012.3

КАСКАДНЫЙ ПОДХОД В ПОДГОТОВКЕ КАДРОВ ДЛЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

Парасоцкая Виктория Геннадьевна,
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Южно-Российский институт-филиал, аспирант кафедры менеджмента, г. Ростов-на-Дону, Россия.
E-mail: vgparas@gmail.com

Аннотация
Статья посвящена определению технологий подготовки муниципальных служащих и обучения студентов, аспирантов и молодых специалистов.

Ключевые понятия:
обучение, подготовка кадров, муниципальная служба.

В ст. 28 Федерального закона Российской Федерации от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» уделяется особое внимание формированию высокопрофессионального кадрового состава муниципальной службы и определяется необходимость развития современных методов подбора, подготовки и оценки муниципальных служащих [2, ст. 28]. Отдельные элементы кадровой политики и привлечения молодых специалистов уже используются в деятельности органов местного самоуправления и демонстрируют свою эффективность.

Однако проблемы дефицита высокопрофессиональных кадров, дисбаланс между спросом и предложением, отсутствие комплексного механизма подготовки и привлечения молодых специалистов в органы местного самоуправления существуют на всех уровнях управления страны. Отсутствует единая система развития и использования кадрового потенциала муниципалитетов в межмуниципальном пространстве с учетом программно-целевых и проектных методов управления. Следовательно, актуален поиск оптимальных технологий отбора и обучения кадров.

В действительности в этом направлении существует ряд вопросов. Во-первых, руководители местного уровня не всегда обладают умением определять стратегические цели и использовать современные механизмы для их реализации. Зачастую они не понимают предлагаемые инновационные проекты, а иногда просто не принимают новые разработки из-за отсутствия времени.

Результаты выборочного социологического опроса глав городских и сельских поселений Ростовской области, ежегодно участвующих в обучающих мероприятиях правительства Ростовской области, подтверждают следующее: 58% опрошенных считают, что основное внимание необходимо уделить вопросам подготовки глав местной администрации, ко второй позиции 45% – отнесли бюджетные отношения и налоговую политику и к третьей 41% – имущественные и земельные отношения*. Удивительно, что вопросы экономического развития, кадрового обеспечения и современные технологии организации внутренней деятельности

*Опрос проведен автором в рамках реализации Южно-Российским институтом-филиалом РАНХиГС договора №430р от 17 октября 2011 г. В декабре 2011 года для выявления основных потребностей муниципальных служащих в направлениях обучающих занятий опрошено 128 глав городских и сельских поселений из 55 муниципальных образований Ростовской области.

местной администрации в меньшей степени беспокоят глав городских и сельских поселений. Парадоксальность заключается в существовании именно в этих сферах значительного количества изменений и нововведений.

Во-вторых, смена руководящих кадров и управленческой команды влияет на качество управленческих решений. Новым специалистам требуется время на изучение особенностей развития муниципалитета, стратегических документов, методов решения вопросов местного значения и своих должностных обязанностей.

В-третьих, отсутствуют комплексные механизмы привлечения молодых кадров из числа студентов,аспирантов и молодых специалистов. Конечно, существует практика осуществления целевой контрактной подготовки в учреждениях среднего и высшего профессионального образования по заказу органов власти, предприятий и учреждений. Однако отсутствие аналитико-прогнозной оценки кадровой ситуации и стимулов для закрепления молодых специалистов в муниципальных образованиях влияет на подготовку и перспективы трудоустройства студентов-целевиков. Слабо используются ресурсы баз данных талантливой молодежи, созданные в регионах (Белгородская, Ростовская, Кемеровская области, Республики Тыва и др.) и коммерческих организациях (ЗАО АКБ «Газпромбанк).

В-четвертых, отсутствует комплексная система практико-ориентированной подготовки и ротации кадров, обладающих знаниями и навыками проектного управления. Назрела необходимость модернизации системы образования, поиска новых методов для практико-ориентированной подготовки и отказа от уравнительного подхода как на уровне первичного обучения, так и в системе дополнительного профессионального образования.

Анализируя современную ситуацию развития муниципальной службы и кадровой системы на уровне муниципалитетов, стоит отметить необходимость формирования единых подходов к эффективному управлению кадровыми процессами, использованию современных организационно-управленческих технологий, методов кадровой работы и подготовки специалистов, ориентированных на инновационное и проектное управление, с применением информационно-технологической инфраструктуры. Причем совершенствование кадровой системы должно быть взаимосвязано с реализацией комплексных стратегических программ и проектов, направленных на достижение социально-экономических целей.

Закрепление ориентиров развития муниципалитета на среднесрочную и долгосрочную перспективу позволяет осуществлять прогноз кадровой ситуации и определять приоритетные направления обучения и подготовки кадров. Применение программно-целевого метода и проектного подхода создает условия для поиска и определения потенциальных кандидатов на замещение вакантных должностей с учетом проектной квалификации и в зависимости от первостепенности решения вопросов местного значения. Они способствуют использованию ресурсов муниципального кадрового резерва. Именно резервисты потенциально могут стать проектными менеджерами, готовыми к комплексному и оперативному решению поставленной задачи.

Ведение централизованной базы данных резервистов позволит действовать не только в границах определенного муниципалитета, но и межмуниципальном пространстве. Интеграция муниципальных баз данных и существование единого перечня вопросов местного значения способствует привлечению высокопрофессиональных специалистов из любой территории. В этом случае имеет большое значение возможность тиражирования накопленного опыта и анализ проектной квалификации резервистов и оценка предлагаемых проектных решений, направленных на повышение эффективности управления в рамках отдельной организации, отрасли или муниципального образования. Следует подчеркнуть, что проектная компетенция выступает основным критерием зачисления в муниципальный резерв. Соответственно резервисты могут быть задействованы в качестве руководителей или экспертов муниципальных проектов, реализуемых в органах местного самоуправления. В зависимости от достигнутых результатов (количества реализованных проектов, участия в экспертных комиссиях и проектных командах) стоит предложить ранговую систему оценки квалификации кадров.

В первую очередь такими менеджерами могут стать муниципальные служащие, деятельность которых сопровождается ростом показателей социально-экономического развития территорий. Например, в Ростовской области интересен опыт руководителей муниципалитетов, ставших победителями конкурса «Лучшее поселение области» (руководители поселений в

Аксайском, Багаевском, Каменском, Зерноградском, Октябрьском, Сальском, Семикаракорском районах и др.), обладателей грантовой поддержки за достижение наилучших показателей деятельности органов местного самоуправления (руководители городов Батайска, Ростова-на-Дону, Азовского, Дубовского, Матвеево-Курганского, Песчанокопского, Сальского районов и др.), и муниципальных служащих – победителей в конкурсе «Лучший муниципальный служащий Ростовской области».*

Важную роль в этом процессе играет создание межмуниципального центра проектного менеджмента, выступающего единой координационной структурой обеспечения ведения межмуниципальной базы резервистов, экспертной оценки их квалификации и сертификации деятельности. Он служит площадкой для сотрудничества и обмена опытом специалистов различных сфер деятельности (муниципальных служащих, представителей коммерческих организаций и граждан). Причем деятельность межмуниципального инновационного центра в сфере обобщения результатов анализа регионального и муниципального опыта решения социально-культурных и народнохозяйственных вопросов, определения целевых ориентиров развития муниципалитета и разработки проектных решений для групп территорий-аналогов позволяют ему стать информационно-обучающей базой для подготовки и «введения в курс дела» новых специалистов. Это необходимо по той причине, что, как правило, на замещение муниципальных должностей приходят специалисты, имеющие определенный практический опыт (или даже совсем без опыта).

Основная задача межмуниципального центра заключается в ответе на вопросы о том, насколько результативна существующая система управления муниципальным образованием, какие технологии необходимо использовать, что следует изменить для достижения стратегических целей, как и какие проекты уже реализуются.

Следовательно, органы местного самоуправления формируют заказ на обучение кадров и отправляют его в межмуниципальный центр для определения направлений подготовки с учетом существующих потребностей. На основе группировки территорий-аналогов по уровню социально-экономического развития формируются малые рабочие группы обучающихся, имеющие аналогичные потребности в освоении знаний. Однако следует отметить, что необходимо совмещать подготовку специализированных курсов и комплексных образовательных программ.

Причем при подготовке образовательных программ стоит учитывать уровень подготовки специалистов и опыт их работы. Например, качественный и количественный анализ муниципальных служащих Ростовской области подтверждает вышесказанное. Из 11 тыс. служащих более 8,5 тыс. специалистов – с высшим образованием, около 7,5 тыс. человек – в возрасте от 18 до 50 лет, а 6 тыс. человек имеют стаж муниципальной службы от 1 года до 5 лет**.

Система образовательных услуг должна быть непрерывной, отражающей изменения социальной реальности и потребности муниципальных образований. С этой целью стоит предложить использование каскадного подхода по уровню компетенции (табл. 1). Он основывается на группировке слушателей в зависимости от уровня подготовки и занимаемой должности, модульном принципе построения программ обучения и их вариативности для целевых групп.

Обучение, построенное на основе каскадного подхода, должно использовать современный инструментарий развития персонала, быть ориентированным на выявление, использование потенциала каждого работника и стимулирование новых идей.

Формирование программ обучения для целевых групп, указанных в таблице 1, производится в соответствии с масштабами решаемых в повседневной деятельности задач и направлениями их деятельности.

Процесс обучения групп первого и второго каскадных уровней целесообразно проводить параллельно, остальные последовательно. При этом в рамках второго и третьего каскадных уровней целесообразно осуществить подготовку обучающих команд и представителей вузов с целью последующего проведения ими обучения специалистов 3–6 каскадных уровней. Они становятся управленческими консультантами или бизнес-тренерами. Привлечение к обучающим занятиям специалистов-прак-

* Результаты конкурса на звание «Лучшее поселение Ростовской области» // Официальный сайт правительства Ростовской области: URL: http://www.donland.ru/Default.aspx?pageid=88021 (дата обращения: 01.04.2013).

** Статистическая информация органов местного самоуправления Ростовской области // Информация официального сайта правительства Ростовской области. URL: http://www.donland.ru (дата обращения: 01.02.13).

тиков, имеющих опыт реализации аналогичных проектов, преподавателей и проектных менеджеров позволяет организовывать совместную работу над актуальными вопросами муниципального управления. Обучение 5–6 уровней позволяет готовить кадры на перспективу.

Практико-ориентированные занятия являются хорошей школой для их участников, поскольку вынуждают анализировать, разбираться с деталями, выявлять новые возможности в собственной повседневной работе, непосредственно привязывая результаты к собственной практике. Коммуникации участников, имеющих различный опыт, разные подходы и представления позволяют увидеть новое и неожиданное в, казалось бы, известной проблеме.

По окончании обучения слушатели в соответствии с индивидуальным заданием и под руководством консультантов разрабатывают проекты, соответствующие по сложности и масштабу задач функциональной деятельности, детализирующие либо дополняющие проекты, выполненные на вышестоящих уровнях. При этом предполагается, с одной стороны, тесное взаимодействие консультантов и заказчика на всех этапах, с другой, для усиления обучающей составляющей, консультант не только ведет проект, но и предоставляет муниципальному служащему теоретическую и практическую информацию в форме лекций, семинаров и различного рода учебных материалов.

Тематика проектов вырабатывается в процессе группового обсуждения на каждом уровне обучения. Причем работы слушателей нижних уровней являются дополнением или частью проектов вышестоящих уровней. Лучшие проекты стоит объединять в проектные программы развития и апробировать опытным путем на базе межмуниципального центра проектного менеджмента. Отработка методологии и практических подходов к внедрению проектных решений позволит определить пилотные проекты для тиражирования.

Определение актуальных вопросов для изучения и тематик проектов создает основу для обучения студентов-целевиков, аспирантов и молодых специалистов (4–6 уровней). В этом случае важную роль играет сотрудничество высших учебных заведений с межмуниципальным центром, органами государственного и муниципального управления, коммерческими, бюджетными и общественными организациями.

Интеграцию комплексной программы обучения в образовательный процесс ву-

Таблица 1

Ступенчатая многоуровневая программа обучения на основе каскадного подхода

Уровень программы	Целевая группа	Уровень преподавателей
1	Высшая группа (главы муниципальных образований, их заместители, руководители проектных команд)	Эксперты ведущих образовательных центров и коммерческих организаций
2	Главная группа (руководители подразделений и проектных направлений)	Эксперты ведущих образовательных центров и коммерческих организаций
3	Ведущая группа (руководители секторов, помощники, консультанты, участники проектных команд, имеющие определенный функционал)	Руководители подразделений и проектных направлений (участники 1 и 2 уровня), а также специалисты-практики
4	Старшая группа (главные и ведущие специалисты, аспиранты и молодые ученые, участвующие в качестве стажеров в работе проектных команд)	Руководители подразделений, секторов и проектных направлений (участники 2 и 3 уровней), а также специалисты-практики
5	Младшая группа (специалисты, занимающие иные муниципальные должности, студенты вузов)	Участники 3 уровня
6	Младшая группа (учащиеся старших классов общеобразовательных школ, включенные в базу молодых талантов)	Участники 4 уровня

Таблица 2

Предложения по замещению вакантных должностей муниципальной службы с учетом проектной квалификации студентов, аспирантов и молодых ученых

Группа должностей	Категория учащихся	Требования
Высшая группа	Молодые ученые	Участие в проектах не менее 4–х лет, в т.ч. стажировка в инновационных структурах и органах управления не менее 1 года. Руководство работой проектных групп. Исследовательская работа и апробированная проектная часть по направлению структурного подразделения в ряде территорий
Главная группа: – начальник отдела (службы); – заведующий отделом (службой)	Молодые ученые и аспиранты последнего года обучения	Участие в проектах не менее 3–х лет, в т.ч. стажировка в инновационных структурах и органах управления не менее 1 года. Руководство работой проектной группы. Исследовательская работа и апробированная проектная часть по направлению структурного подразделения
Ведущая группа: – помощник (советник, консультант) председателя представительного органа муниципального образования; – заведующий сектором (начальник сектора); – консультант	Аспиранты и студенты 5 курса	Участие в проектах не менее 2–х лет, в т.ч. стажировка в инновационных структурах и органах управления не менее 1 года. Исследовательская работа и апробированная проектная часть по направлению структурного подразделения
Старшая группа: – главный специалист; – ведущий специалист	Студенты 4–5 курсов	Участие в проектах не менее 1 года, в т.ч. стажировка в инновационных структурах и органах управления не менее 3 месяцев. Исследовательская работа и предложения по внедрению проектной части по направлению структурного подразделения
Младшая группа: – специалист первой категории; – специалист второй категории; – специалист	Студенты 3–5 курсов	Исследовательская работа по направлению структурного подразделения, прохождение в нем практики и стажировки в инновационных структурах и органах управления не менее 3 месяцев

зов целесообразно проводить последовательно. В этом случае стоит предложить 5-этапную систему подготовки и ротации студентов, аспирантов и молодых ученых:

1. Адаптация учебных планов, тематик научных и дипломных исследований в соответствии с потребностями и целевыми заказами организаций и органов власти.

2. Проведение практико-ориентированных курсов, научных исследований и отбор студентов 3–5 курсов для заключения договоров на прохождение оплачиваемой заказчиком краткосрочной стажировки до 3-х месяцев в организации-заказчике.

3. Доработка исследования до проекта и апробация.

4. Участие в составе проектных групп от одного года до трех лет, обучение в магистратуре и аспирантуре.

5. Подготовка и апробация практико-ориентированных магистерских проектов и диссертационных работ.

Предлагаемое практико-ориентированное обучение создает условия для приобретения учащимися практических навыков, уровень которых намного выше, чем у специалистов, не проходивших такую «школу». В результате необходимо пересмотреть квалификационные требования к должностям муниципальной службы в зависимости от проектной квалификации (см. табл. 2).

Подобный подход к обучению создаст условия для вовлеченности работников всех

уровней управления в процесс совершенствования качества работы муниципалитета, а также обеспечивает сопричастность специалистов к разработке и реализации стратегических программ и проектов. Однако необходимо закрепить в нормативных правовых документах приоритетность приглашения на вакантные должности муниципальной службы резервистов, обладающих практическим опытом в аналогичной сфере и имеющих идеи или проекты по повышению эффективности деятельности. В противном случае определить необходимость прохождения специалистами обучения в соответствии с проектной направленностью их территории и подтверждения квалификации на базе межмуниципального центра проектного менеджмента.

Реализация каскадного обучения позволит выработать общее для региона видение и понимание вопросов управления территориями, обеспечить консолидацию менеджмента на осуществление системных преобразований и на этой основе перейти к последовательной реализации стратегических программ.

1. Местное самоуправление в России и Германии: история и современность (на примере Юга России) [Текст]: материалы междунар. науч.-практ. конф. Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 2010. 960 с.

2. О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 02.03.2007 № 25-ФЗ (в ред. от 07.05.2013) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 10. Ст. 1152.

3. Парасоцкая, В.Г. Подготовка кадров «новой формации» для инновационного развития муниципальных образований [Текст] / В.Г. Парасоцкая // Актуальные вопросы использования интеллектуального потенциала молодежи в инновационном развитии Донского региона: сборник материалов симпозиума в рамках Окружного молодежного инновационного конвента ЮФО, 20 октября 2011. Ростов-на-Дону: ЮРИФ, 2012. 200 с.

1. Mestnoe samoupravlenie v Rossii i Germanii: istorija i sovremennost' (na primere Juga Rossii) [Tekst]: materialy mezhdunar. nauch.-prakt. konf. Rostov n/D: Izd-vo SKAGS, 2010. 960 s. (Russian).

2. O municipal'noj sluzhbe v Rossijskoj Federacii: Federal'nyj zakon Rossijskoj Federacii ot 02.03.2007 № 25-FZ (v red. ot 07.05.2013) // Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii. 2007. № 10. St. 1152 (Russian).

3. Parasockaja, V.G. Podgotovka kadrov «novoj formacii» dlja innovacionnogo razvitija municipal'nyh obrazovanij [Tekst] / V.G. Parasockaja // Aktual'nye voprosy ispol'zovanija intellektual'nogo potenciala molodezhi v innovacionnom razvitii Donskogo regiona: sbornik materialov simpoziuma v ramkah Okruzhnogo molodezhnogo innovacionnogo konventa JuFO, 20 oktjabrja 2011. Rostov-na-Donu: JuRIF, 2012. 200 s. (Russian).

UDC 37.012.3

MULTISTAGED APPROACH TO TRAINING PERSONNEL FOR MUNICIPAL SERVICE

Parasotskaya Viktoriya Gennadievna,
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
South Russia Institute branch,
graduate student at the Chair of Management,
Rostov-on-Don, Russia.
E-mail: vgparas@gmail.com

Annotation
The article is devoted to the definition of technologies of preparation of municipal employees and training of students, graduate students and young specialists.

Key concepts:
education, training, municipal service.