

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ
ОРГАНИЗАЦИИ ВОРОНЕЖСКОГО ИНСТИТУТА ЭКОНОМИКИ И СОЦИАЛЬНОГО
УПРАВЛЕНИЯ КАК МНОГОУРОВНЕВОЙ СИСТЕМЫ
ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКИ КАДРОВ
ДЛЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Р. И. Мельникова

Воронежский институт экономики и социального управления

Воронежский институт экономики и социального управления был открыт в 1995 году.

Данное высшее учебное заведение, по своей организационно-правовой форме и статусу является муниципальным. На его базе реализуется совокупность связанных между собой образовательных программ различных уровней подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров для органов местного самоуправления всех звеньев (довузовская - средняя профессиональная - высшая профессиональная - дополнительная профессиональная подготовка в области муниципального управления). Многоуровневость в системе непрерывного образования и подготовки кадров **даёт возможность:**

- функционировать, развиваться учебному заведению, обеспечивая единство его структурных подразделений;

- учитывать преемственность в полученных данных при переходе от низшего к высшему уровню профессиональной подготовки;

- создать единую более совершенную и эффективно действующую материально-техническую, научную и учебно-методическую базу для организации образовательного процесса, сконцентрировав ее в одном учебном заведении, что безусловно сокращает финансово-материальные затраты и повышает коэффициент полезного действия ее использования;

- выработать единые требования и подходы к организации процесса обучения, управляя и координируя эту деятельность силами единого центра - ректората данного высшего учебного заведения с участием учредителя - администрации муниципального образования.

Качественная целостность и определенность системы предполагает ориентацию на достижение единой цели, решение единых задач, функционирование на основе единых принципов и единых образовательных стандартов.

Цель - развитие у студентов профессиональных способностей эффективно осуществлять в практической деятельности возложенные на них задачи и функции, добиваясь максимального согласования интересов общества и населения.

Воронежский институт экономики и социального управления как многоуровневая система может быть представлен в виде модели.

Основные задачи модели многоуровневой системы непрерывного профессионального об-

разования кадров для органов местного самоуправления заключаются в следующем:

1. Профессиональная ориентация широких слоев населения (особенно школьников и выпускников средней школы) на получение ими среднего или высшего профессионального образования по управленческим профилям, реализуемым в образовательном учреждении данной модели.

2. Открытие на базе образовательного учреждения первого уровня профессиональной подготовки управленческого профиля (довузовская или начальная профессиональная подготовка) с целью отбора лиц с соответствующими способностями для муниципальной службы и последующего получения ими среднего и высшего профессионального образования.

3. Обучение по программам среднего профессионального образования для подготовки работников низшего и среднего звена для органов местного самоуправления.

4. Обучение по программам высшего профессионального образования с целью формирования резерва кадров для муниципальной службы. Качество подготовки специалистов - управленцев значительно повышается, если этот уровень реализуется после предыдущих на основе преемственности полученных знаний.

5. Подготовка и переподготовка лиц, занимающих муниципальные должности на муниципальной службе, по программам:

- ускоренного получения высшего образования на базе имеющегося среднего профессионального образования;

- ускоренного получения второго высшего профессионального образования по муниципальному управлению;

- профессиональной переподготовки и повышения квалификации.

6. Послевузовская подготовка кадров высшей научной квалификации для органов местного самоуправления и использование их на научно-педагогической работе в рамках самой системы образования муниципальных служащих.

7. Проведенные научные исследования по проблемам муниципальной службы, местного самоуправления и функционирования системы непрерывного образования кадров для органов местного самоуправления.

8. Информационно-аналитическое обеспечение деятельности органов местного самоуправления, научной экспертизы проектов, программ, их научное консультирование.

9. Участие в разработке программ международного сотрудничества в области муниципальной службы и подготовки кадров для нее.

10. Участие в аттестации кадров органов муниципального управления и другие мероприятия и виды деятельности по заказам муниципальных образований.

Решение вышеобозначенных задач носит востребованный характер, так как увеличение объема подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров органов местного самоуправления и муниципальной службы - вопрос актуальный для ситуации сегодняшнего дня в области реформирования системы управления в стране и обеспечении ее высококвалифицированными, профессионально подготовленными кадрами.

Так, например, приближенные оценки, полученные при использовании специально созданной для этих целей математической модели (автор - С.А. Надеев) показывают, что только увеличив нынешнюю мощность системы РАГС вдвое и дополнив ее другими учебными заведениями, имеющими тот же объем подготовки специалистов, как и система РАГС, можно ожидать к 2010 году увеличение доли муниципальных служащих, имеющих образование специалиста в области муниципального управления, до 35-40%, а доли прошедших повышение квалификации в сроки, установленные законодательством - до 25-30%.

Основными принципами построения модели образовательного учреждения, работающего в системе многоуровневого непрерывного профессионального образования кадров для органов местного самоуправления являются следующие:

1. Ориентированность системы на реализацию единой государственной политики через сферу подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих.

Система должна функционировать таким образом, чтобы кадры, подготовленные для деятельности в любой области и на любом уровне управления, хорошо понимали сущность проводимой государственной политики (в единстве всех ее составляющих - экономической, социальной, культурной, образовательной и других) и умели на своем участке деятельности наиболее эффективно ее реализовать.

2. Непрерывность процесса обучения каждого муниципального служащего.

Этот принцип предполагает, что каждый муниципальный служащий должен быть охвачен системой образования кадров для муниципальной службы. А также этот принцип дает возможность готовить будущих специалистов в области муниципального

управления через моделируемую многоуровневую систему непрерывного образования.

3. Отбор и привлечение контингента, обеспечивающие высокую эффективность функционирования системы.

Эффективность функционирования любой системы определяется соотношением между результатами ее функционирования и затратами. Эффективность системы непрерывного образования кадров для органов местного самоуправления может быть обеспечена таким подбором контингента, когда у наиболее подходящих по своим способностям к муниципальной службе лиц формируется потребность в получении соответствующего специального образования (профорентация), когда лица, прошедшие соответствующую профессиональную подготовку, поступают на наиболее адекватное их потребностям и знаниям (в том числе, приобретенным в процессе обучения) место в органах местного самоуправления (трудоустройство), когда муниципальные служащие имеют возможность получить именно те знания и навыки, которые позволяют им более эффективно выполнять функции на своем рабочем месте (профессионализм) и подниматься по служебной лестнице (карьера).

4. Опережающий характер обучения.

Этот принцип предполагает такое функционирование системы, когда объем навыков и знаний, которыми обладает муниципальный служащий, позволяет ему решать более сложные задачи, чем те, которые он обычно решает на своем рабочем месте. Вместе с тем, такая ситуация требует, чтобы система работы с кадрами в муниципальных органах управления позволяла постепенно реализовывать способности служащего все в большей степени.

Кроме того, эта система дает возможность формирования резерва из числа выпускников, прошедших обучение по профилю муниципального управления в рамках данной модели подготовки кадров для органов муниципальной службы и местного самоуправления.

5. Единство гуманитарной, управленческой, экономической, специальной подготовки в сочетании с углубленной специализацией в области менеджмента, экономики или права.

6. Единство обучения и воспитания.

Реализация данного принципа позволяет готовить муниципального служащего, ориентированного на реализацию общественных интересов, выполнение юридических и господствующих в обществе моральных норм. Этот принцип наиболее важно реализовать на более низких уровнях системы непрерывного образования кадров для органов местного самоуправления.

7. Обязательность для муниципального служащего получения дополнительных знаний, навыков и умений в системе непрерывного образования при любых горизонтальных и вертикальных перемещениях.

Любое перемещение муниципального служащего неизбежно означает изменение характера и содержания его труда, что требует подкрепления дополнительными знаниями и умениями.

8. *Органическая преемственность связей системы непрерывного образования кадров для органов местного самоуправления с системой непрерывного образования государственных служащих.*

9. *Универсальность знаний, умений и навыков, приобретаемых в системе непрерывного образования муниципальных служащих, позволяющая лицам, прошедшим подготовку в этой системе, эффективно работать в смежных областях профессиональной деятельности.*

10. *Деятельность в рамках модели на основе сочетания государственного заказа (за счет федерального бюджета и бюджета субъекта Федерации), муниципального заказа (за счет средств муниципального бюджета), привлечения средств из других источников платное обучение и т.д.) и при определенной ответственности обучаемого перед субъектом, предоставившим средства для обучения.*

11. *Оптимальность сочетания всех видов и форм общего, дополнительного профессионального, послевузовского образования, гибкость системы.*

12. *Тесная увязка всех уровней, направлений и форм обучения с практикой и опытом муниципального управления в условиях России, с научными исследованиями в области муниципального управления и муниципальной службы, учет зарубежного опыта муниципального управления и подготовки муниципальных служащих.*

13. *Обеспеченность высококвалифицированными научно-педагогическими кадрами, развитой методической и информационной базой, органическое включение в систему подсистемы подготовки научно-педагогических кадров для самой системы.*

14. *Наличие хорошей материальной и технической базы и использование ее, применение новейших методов и форм обучения.*

15. *Единое административное управление и административная координация работы всех элементов многоуровневой системы с подчинением финансовых средств единому управленческому центру.*

Следует подчеркнуть, что выделенные принципы функционирования в рамках модели непрерывного образования кадров для органов местного самоуправления (в особенности - 5, 8, 9, 11) требуют высокой степени стандартизации «Государственных требований к минимуму содержания и уровню подготовки специалистов» по специальностям подготовки муниципальных служащих, учебных планов и программ, а также оптимального сочетания этих нормативных документов с нормативными документами по смежным специальностям и разным уров-

ням образования. Для получения права на выдачу выпускникам диплома государственного образца необходимо также выполнить общие требования Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации.

Для решения этих задач целесообразно использовать модульный принцип построения содержания Государственных образовательных стандартов с определением общих модулей для образовательных стандартов по разным специальностям, направлениям и уровням подготовки. Для образовательных программ подготовки муниципальных служащих следует выделить следующие модули.

1. *Модуль начальной профессиональной подготовки муниципальных и государственных служащих.*

В рамках данного модуля присутствуют лишь общие для государственной и муниципальной службы элементы содержания деятельности, знаний и навыков, (поскольку деятельность младшего персонала, специалистов низшего звена в рамках государственных и муниципальных органов управления практически тождественна). Данный модуль представляет собой небольшую (20-30%) часть общей подготовки в рамках полного среднего и начального профессионального образования кадров, которые могут быть использованы в муниципальных структурах. Он должен быть составной частью следующего модуля.

2. *Модуль среднего профессионального образования работников государственных и муниципальных структур.*

Этот модуль также является общим для кадров государственных и муниципальных структур и отражает специфику любой профессиональной деятельности в этих структурах. Дополнение его модулями другой специальной подготовки позволяет создать целый набор образовательных программ, дающих знания и навыки для выполнения тех или иных функций на государственной и муниципальной службе (например, секретаря-референта) или только на муниципальной службе (например, в коммунальном хозяйстве). Данный модуль имеет общие блоки с последующими двумя модулями.

3. *Модуль неполного высшего образования для кадров государственной и муниципальной службы.*

Данный модуль также является общим для кадров государственной и муниципальной служб и включает, в основном, обществоведческую и гуманитарную подготовки (в том числе, тот минимум, который заложен во всех государственных стандартах высшего образования. Этот и предыдущий модули являются составными частями следующего модуля.

4. *Модуль «бакалаврской» подготовки кадров государственной и муниципальной служб.*

Освоение данного модуля дает основание для получения высшего образования на уровне бакалавра по направлению «Государственное и муниципаль-

ное управление». Все охарактеризованные выше модули очень близки по содержанию к модулям по направлению «Менеджмент». Последний модуль имеет также близость к направлениям «Экономика» и «Юриспруденция», он является составной частью следующего модуля.

5. Модуль высшего образования специалиста в области муниципального управления.

Только на уровне данного модуля из всех вышеперечисленных имеет место отличие в содержании подготовки муниципальных служащих от государственных служащих.

6. Модуль высшего образования специалиста в области государственного и муниципального управления.

Данный модуль отражает те общие знания и навыки, которые необходимы специалисту с высшим образованием как на государственной, так и на муниципальной службе. Он является составной частью следующих двух модулей.

Данный модуль при его дополнении другими блоками знаний и умений, а также аналогичные блоки подготовки специалистов с высшим образованием по специальностям «Юриспруденция», «Финансы и кредит» и другим должны быть положены в основу подготовки двух основных типов муниципальных служащих:

- специалистов в области муниципального управления, муниципального права и муниципальной экономики «общего профиля» (потенциальных руководителей высшего звена муниципального управления);

- специалистов в «узких» областях муниципального управления, потребность в которых имеется в структурах управления всех муниципальных образований независимо от их типа (специалистов в области муниципального права, управления местными финансами, муниципальной собственностью, земельными ресурсами, социальной сферой и т.д.).

В стандартизации образования на уровне охарактеризованного модуля возможны два варианта. Первый заключается в корректировке существующего образовательного стандарта по единой специальности 061000 - «Государственное и муниципальное управление» с вынесением специфики подготовки кадров на уровень специализаций (таких, как: «Управление муниципальными финансами», «Управление муниципальной собственностью», «Управление муниципальными кадрами», «Управление муниципальными учреждениями культуры», «Управление социальной

сферой на уровне муниципальных образований» и т. д.). В этом случае целесообразно некоторое расширение объема часов учебного плана, выделяемого на специализацию.

Второй вариант заключается в разделении образовательного стандарта на два самостоятельных: «Государственное управление» и «Муниципальное управление». Этот вариант имеет свои преимущества, но и недостатки, т. к. несколько затрудняет реализацию принципов п. 7, 8, 9.

7. Модуль высшего образования специалиста в сфере муниципального управления на уровне магистра.

Данный модуль ориентирован, в основном, на подготовку кадров высшего управленческого звена муниципальной службы, научно-педагогических кадров для системы непрерывного образования муниципальных служащих и кадров аналитиков-консультантов муниципальных органов управления.

8. Модуль обязательного минимума содержания программ профессиональной переподготовки специалистов в области муниципального управления.

Данный модуль имеет значительное совпадение с модулем 5 и лежит в основе программ профессиональной переподготовки, которые должны составляться с обязательным учетом основного образования специалиста и той должности в муниципальной службе, на которой он находится.

Стандартизация программ повышения квалификации должна проводиться на основе выполняемых муниципальным служащим функций. Соотношение между модулями изображено на схеме 1 (с. 32).

При разработке образовательных стандартов и программ, определении задач по подготовке кадров муниципальной службы следует также учитывать:

- необходимость подробной научной проработки обобщенной модели менеджера - муниципального служащего;

- логическую схему формирования конкретных характеристик системы непрерывного образования кадров для органов местного самоуправления;

- схему функционирования этой системы (схема 2, с. 33).

Таким образом, определение теоретико-методологических основ организации Воронежского института экономики и социального управления способствует повышению эффективности деятельности в рамках данной многоуровневой системы профессиональной подготовки кадров для органов местного самоуправления.

Схема 1

**СООТНОШЕНИЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ МОДУЛЕЙ
ПОДГОТОВКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ**



СИСТЕМА НЕПРЕРЫВНОГО ОБРАЗОВАНИЯ КАДРОВ
ДЛЯ ОГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

