

## ПОДГОТОВКА УПРАВЛЕНЧЕСКИХ КАДРОВ

**И.И. Бажин**

### СИСТЕМА ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ПРОГРАММ ПОВЫШЕНИЯ КВАЛИФИКАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ

Изложен концептуальный подход к формированию системы образовательных программ повышения квалификации муниципальных служащих. Этот подход обеспечивает системность образовательных программ, охватывающих весь спектр основных сфер деятельности муниципальных служащих всех уровней муниципальных образований. Предложенная система отражает специфичность образовательных программ и характеризуется их прикладной направленностью. Созданная и опробованная система обеспечивается структурой образовательных модулей, объединенных в модульные комплексы.

**Ключевые слова:** образовательная программа, муниципальные служащие, системные знания, поликомпонентный образовательный процесс, квалификационные требования, образовательные модули.

The article presents a conceptual approach to developing the system of educational programs for municipal workers' professional development. This approach ensures the systemic character of educational programs which embrace the entire spectrum of basic activities of municipal employees at all levels of municipal offices. The above system reflects the specific nature of educational programs and is characterized by their applicability. This system has been developed and tested and is based on a structure of educational modules comprising modular complexes.

**Key words:** educational program, municipal workers, systemic knowledge, policy-related educational process, qualification requirements, educational modules.

Успешность реализации Федерального закона ФЗ № 131-ФЗ  
«Об общих принципах организации местного самоуправления

---

*Бажин Игорь Иванович* — доктор технических наук, профессор, заведующий кафедрой теории и практики государственного и муниципального управления Волго-Вятской академии государственной службы, e-mail: arsen46@rol.ru.

в Российской Федерации» существенно зависит от эффективности системы профессиональной переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих.

В последнее время для многих областей общественного производства и управления характерен переход от разработки отдельных объектов к созданию сложных систем объектов. Вырос масштаб проблем, возросла комплексность и сложность проблем, стоимость их решения.

Потребности научно-технического прогресса породили необходимость в универсальной методологии, позволяющей проводить анализ сложных проблем как целое, синтезировать сложные системы объектов. Получила развитие методология, в основу которой положен принцип системности.

Поскольку современная картина мира стала сложной, многоуровневой, полисистемной, требуются новые методологические приемы построения научного знания, а именно, построения сложных систем знаний, объединяющих разнопорядковые, многомерные представления о действительности.

В связи с такой ситуацией возникает проблема формирования адекватных знаний современного муниципального служащего. Распространенное в системе муниципального управления предметное знание, преимущественно формируемое традиционным вузовским образованием, становится недостаточным для анализа и создания сложных систем объектов. Принятие решений на уровне государственного и муниципального управления по крупным проблемам на основе только предметного и даже системного знания приводит часто к большому урону в экономике, к серьезным нарушениям в среде обитания.

Таким образом, объективно возникает необходимость системного сложного знания. В свете требований нового закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» это становится актуальным не только в сферах деятельности руководителей государственной гражданской службы, но и при решении вопросов местного значения в муниципальном управлении.

На основании изложенного выделяется **первая проблема** — предоставление потребителям образовательных услуг системного сложного знания. Выпускник системы профессиональной переподготовки и повышения квалификации должен обладать системными знаниями, позволяющими ему проводить многомерный, многоаспектный анализ и синтез сложных объектов в процессе управления социально-экономическими системными комплексами.

Следовательно, сфера образовательных услуг должна адекватно ответить на вызов современного общественного развития: требуется ввести определенные коррективы в содержание и построение учебного материала на уровне отдельных дисциплин, тем и на междисциплинарном уровне. Содержание обучения должно включать не только системное раскрытие объекта дисциплины, но сами познавательные методы, формирующие логику мышления. Ведущую роль играет здесь общенаучная, конкретно-научная методология, и прежде всего методология, опирающаяся на принцип системности. Специалист сферы управления, не получивший основательной методологической подготовки в процессе обучения, не может должным образом ориентироваться в непрерывно обновляющемся мире даже в относительно локальных областях, не говоря уже об адаптации полученных знаний к межотраслевым задачам.

**Вторая проблема** связана с реализацией многоуровневого, поликомпонентного образовательного процесса, для чего в первую очередь требуется четкое научно обоснованное определение содержания профессиональной подготовки для муниципальных служащих соответствующих уровней муниципальных образований.

Две выявленные проблемы имеют общее основание, определяемое указанной средой, и общую цель — формирование специалистов различных уровней, обладающих соответствующими знаниями для работы в полисистемной и многокомпонентной среде муниципального управления. Эти проблемы необходимо рассматривать как целое и решать на основе единого подхода, используя принцип системности.

В решении проблемы создания многоуровневой и многокомпонентной системы образовательных услуг определяющую роль играют квалификационные модели муниципального служащего как по уровням муниципальных образований, так и по сферам деятельности. Методологической основой таких моделей может служить гл. 3 Федерального закона ФЗ № 131-ФЗ, где исчерпывающе изложены вопросы местного значения в различных сферах деятельности для муниципальных образований различных уровней, определяемых ст. 2 закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Обоснование критериев квалификационных требований вытекает из системного понимания уровней сложности объектов в сферах деятельности муниципальных служащих и классов

задач, решаемых ими на соответствующих уровнях сложности объектов, отвечающих тому или иному уровню муниципального образования (табл. 1).

Будем исходить из основополагающего принципа, заключающегося в том, что основой адаптационных механизмов социально-экономических систем является обучение. Следовательно, построение системы образовательных услуг необходимо подчинить принципу непрерывности, базирующемуся на постоянном адекватном совершенствовании содержания образования, отражающем непрерывные и динамичные изменения социальной реальности, а также внедрения в образовательный процесс новых обучающих технологий. Такая система должна содержать различные компоненты ее обеспечения: правовой, кадровый, программный, организационный, методический, финансовый. Среди названных компонентов ключевыми являются, на наш взгляд, *кадровое и программное* обеспечение.

Совершенно очевидно, что *профессорско-преподавательский состав* системы профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных служащих должен отвечать не только общепрофессиональным, но и специфическим требованиям работы со взрослой аудиторией профессиональных муниципальных чиновников, чтобы обеспечивать эффективную аттракцию, являющуюся ключом полноценного усвоения учебного материала.

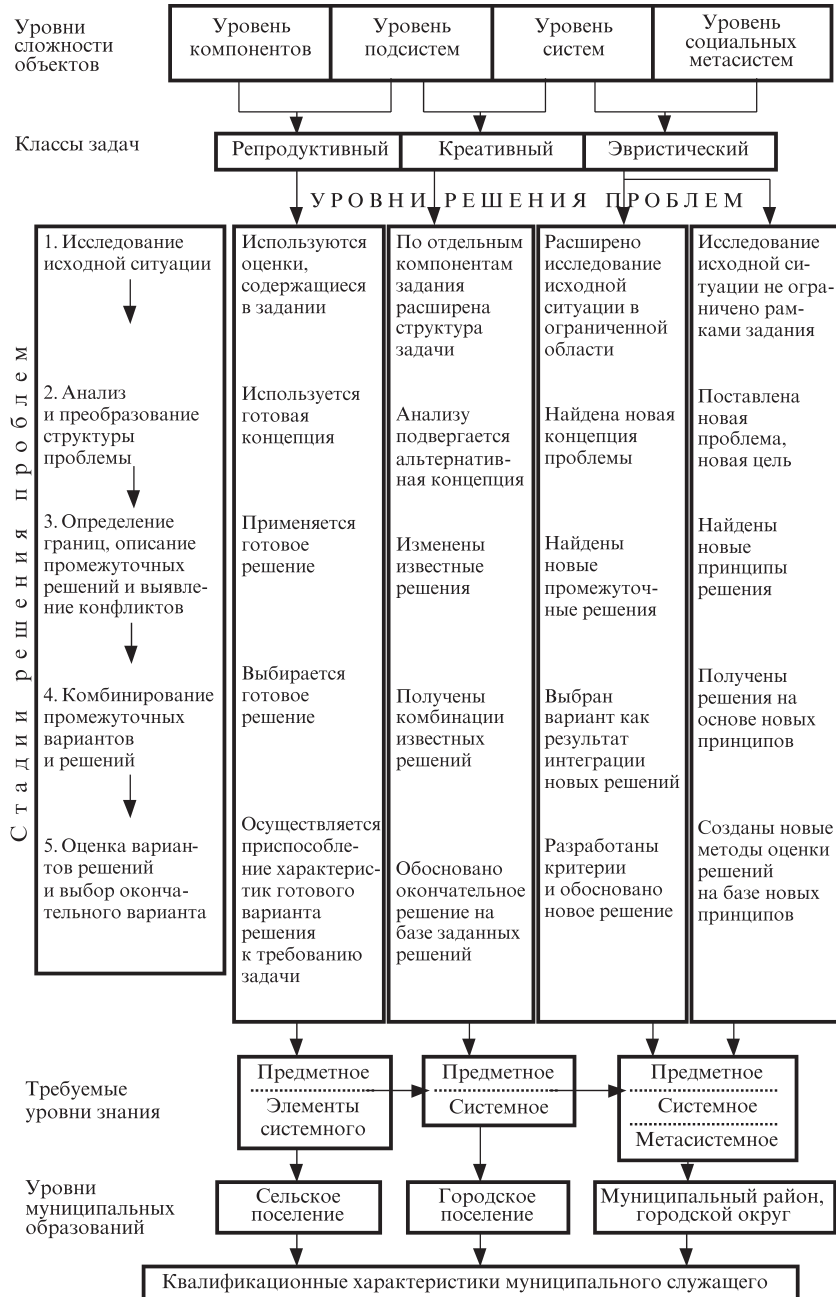
Что же касается *программного обеспечения*, то оно является ядром системы, создавая содержательное наполнение образовательного процесса. Эффективность этой содержательной части системы профессиональной переподготовки и повышения квалификации должна отвечать следующим основным критериям.

**1. Системность образовательных программ.** Этот критерий рассматривается в двух аспектах:

- системность как показатель эффективности, «вписанности» в структуру проблем муниципальной службы. Здесь, с одной стороны, имеется в виду, что система переподготовки и повышения квалификации должна в полной мере охватывать *весь спектр основных сфер деятельности* муниципальных служащих. С другой стороны, эта система должна обеспечивать соответствие содержания образовательных программ требованиям Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части их корреспонденции с основными квалификационными

Таблица 1

Структура определения квалификационных требований



требованиями к муниципальным служащим *всех уровней муниципальных образований*;

- системность как показатель достаточной полноты охвата всех *компонентов деятельности* муниципального служащего: правового, управленческого, экономического, коммуникативно-психологического, информационного.

**2. Специфичность образовательных программ.** Этот критерий отражает требование соответствия содержательной части той или иной программы специфике соответствующего объекта управления. Иными словами, в соответствии с этим критерием каждая из образовательных программ должна содержать учебный материал, напрямую связанный со спецификой той или иной сферы деятельности муниципального служащего соответствующего уровня муниципального образования.

**3. Прикладная направленность образовательных программ.** Этот критерий подразумевает не только наличие в каждой программе основных положений базовой теории по соответствующему направлению знаний и не только освещение новейших научных изысканий в сферах деятельности муниципальных служащих. Он подразумевает наличие определенной дозы учебного материала, раскрывающего прикладную значимость соответствующих научных положений для сферы практического управления социально-экономическими системами, а также методически и технологически направленного на выработку у слушателей соответствующих практических навыков.

Содержательное наполнение системы повышения квалификации муниципальных служащих, соответствующей всем описанным критериям, может быть эффективно осуществлено на основе блочно-модульного принципа построения образовательных программ.

При этом системность образовательных программ обеспечивается, с одной стороны, соответствием наполнения учебного материала всем требованиям к профессиональным знаниям служащих различных сфер деятельности, с другой стороны — блочной структурой образовательных программ, в которых блоки соответствуют всем компонентам управленческой деятельности муниципальных служащих.

Специфичность образовательных программ обеспечивается отражением в модулях (как в теоретическом, так и в практическом аспекте) специфики той или иной сферы деятельности муниципального служащего.

Прикладная направленность образовательных программ обеспечивается соответствующим построением образовательного процесса: обсуждением и анализом конкретных ситуа-

ций реальной управленческой деятельности, использованием соответствующих новейших образовательных технологий, включающих разнообразные формы и методы ведения образовательного процесса: лекции, практические занятия, деловые игры, дискуссии, видеотренинги, мультимедийные презентации, круглые столы, индивидуальные задания, «кейс-стади» и др.

Систему построения программ повышения квалификации муниципальных служащих на основе блочно-модульного принципа иллюстрирует табл. 2, где отражен механизм формирования образовательных программ в соответствии с изложенным принципом матричного отражения содержания деятельности муниципального служащего, отвечающего, с одной стороны, уровню муниципального образования (МО), с другой — соответствующей сфере деятельности. Образовательная программа, соответствующая каждому элементу матрицы (табл. 2), кроме того, содержит блоки тем, отражающие все *компоненты деятельности* муниципального служащего — правового, управленческого, экономического, коммуникативно-психологического, информационного. Это обеспечивает, как уже отмечалось, системность предлагаемого образовательного комплекса.

Созданная и опробованная нами система повышения квалификации муниципальных служащих обеспечивается структурой образовательных модулей, объединенных в 6 блоков (модульных комплексов):

- **Модульный комплекс 1.** Правовое обеспечение деятельности органов местного самоуправления и муниципальной службы (5 модулей, включающих 22 темы);
- **Модульный комплекс 2.** Организация и управление в муниципальных образованиях (11 модулей, включающих 73 темы);
- **Модульный комплекс 3.** Социально-экономические аспекты деятельности органов местного самоуправления (10 модулей, включающих 60 тем);
- **Модульный комплекс 4.** Информационно-коммуникативные аспекты муниципального управления (10 модулей, включающих 62 темы);
- **Модульный комплекс 5.** Кадровое обеспечение деятельности органов местного самоуправления (4 модуля, включающие 20 тем).
- **Модульный комплекс 6.** Психологическое сопровождение деятельности муниципальных служащих (5 модулей, включающих 21 тему).

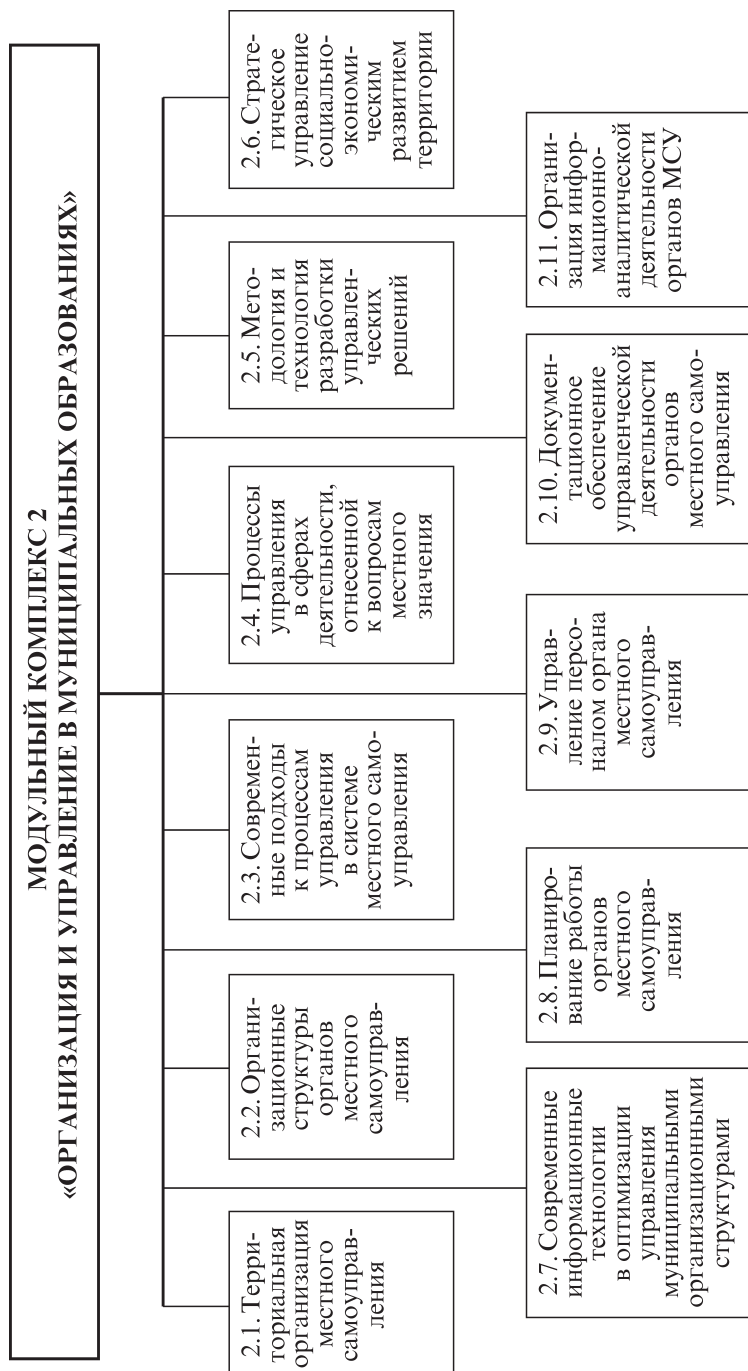
Таблица 2

**Структура образовательных программ повышения квалификации муниципальных служащих**

№ п/п	Сферы деятельности	Уровень МО			
		сельское поселение	городское поселение	муниципальный район	городской округ
1	Финансы и экономика	1.1. Деятельность органов МСУ сельского поселения в финансово-экономической сфере МО	2.1. Деятельность органов МСУ городского поселения в финансово-экономической сфере МО	3.1. Деятельность органов МСУ муниципального района в финансово-экономической сфере МО	4.1. Деятельность органов МСУ городского округа в финансово-экономической сфере МО
2	Социальная защита населения	1.2. Деятельность органов МСУ сельского поселения в социальной защите населения	2.2. Деятельность органов МСУ городского поселения в социальной защите населения	3.2. Деятельность органов МСУ муниципального района в социальной защите населения	4.2. Деятельность органов МСУ городского округа в социальной защите населения
3	Жилищно-коммунальное хозяйство	1.3. Деятельность органов МСУ сельского поселения в сфере ЖКХ	2.3. Деятельность органов МСУ городского поселения в сфере ЖКХ	3.3. Деятельность органов МСУ муниципального района в сфере ЖКХ	4.3. Деятельность органов МСУ городского округа в сфере ЖКХ
4	Имущественно-территориальный комплекс	1.4. Деятельность органов МСУ сельского поселения в развитии территории МО	2.4. Деятельность органов МСУ городского поселения в развитии территории МО	3.4. Деятельность органов МСУ муниципального района в развитии территории МО	4.4. Деятельность органов МСУ городского округа в развитии территории МО
5	Образование и культура	1.5. Деятельность органов МСУ сельского поселения в сфере образования и культуры	2.5. Деятельность органов МСУ городского поселения в сфере образования и культуры	3.5. Деятельность органов МСУ муниципального района в сфере образования и культуры	4.5. Деятельность органов МСУ городского округа в сфере образования и культуры
6	Услуги населению	1.6. Деятельность органов МСУ сельского поселения в сфере предоставления услуг населению	2.6. Деятельность органов МСУ городского поселения в сфере предоставления услуг населению	3.6. Деятельность органов МСУ муниципального района в сфере предоставления услуг населению	4.6. Деятельность органов МСУ городского округа в сфере предоставления услуг населению



Структура модульного комплекса «Организация и управление в муниципальных образованиях»



В качестве примера на табл. 3 представлена структура на уровне модулей модульного комплекса 2 «Организация и управление в муниципальном образовании».

Таким образом, данная система содержит 45 модулей, включающих в целом 258 тем, каждая из которых может реализовываться в форматах: 2 часа, 4 часа, 6 часов, 8 часов учебного времени. Это обеспечивает высокую адаптивность данной системы к запросам структур муниципальной службы. Описываемая система предусматривает также использование дистанционных форм обучения. Следовательно, имеется практическая возможность удовлетворить любые запросы кадровых служб органов муниципального управления по адаптации программы к конкретным потребностям муниципальных служащих определенной категории.

Каждый модуль снабжен разработанным профессорско-преподавательским составом Института повышения квалификации ВВАГС учебно-методическим комплексом: структурой модуля, учебником (или электронное учебное пособие) по данному модулю, раздаточным материалом и другими учебно-методическими материалами. Естественно, приведенный перечень модулей и тем не является исчерпывающим. Именно непрерывное развитие и пополнение системы новыми модулями, отражающими происходящие непрерывные изменения в социуме, делают описанную систему постоянно актуализируемой, обеспечивая ей высокую адаптивность и востребованность.

Заметим, что такой подход создает прочную методологическую основу для разработки соответствующего образовательного стандарта в системе профессиональной переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих.

### **Список литературы**

1. *Бажин И.И.* Система образовательных программ профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных служащих // Государственная служба. 2005. № 4. С. 107—118.

2. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».