

УДК 316:35.088.6

© Р. Б. Товченко<sup>1</sup>, И. В. Самилкина<sup>2</sup>, П. В. Чумаков<sup>3</sup>, 2023

<sup>1,2,3</sup> Самарский университет государственного управления

«Международный институт рынка»

(Университет «МИР»), Россия

E-mail <sup>1,3</sup>: orgrabota@mail.ru

E-mail <sup>2</sup>: i.samilkina@yandex.ru

## ОСОБЕННОСТИ И ПРОБЛЕМЫ ПЕРЕПОДГОТОВКИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ: СОЦИАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

*Статья посвящена изучению особенностей переподготовки муниципальных служащих и анализу проблем, связанных с ее реализацией в ходе прохождения муниципальной службы. В результате исследования авторы приходят к выводу о том, что существующая система подготовки и повышения профессионального уровня муниципальных служащих, в том числе при выдвижении на руководящую должность, не в полном объеме удовлетворяет потребностям стабильного и устойчивого развития системы местного самоуправления в Российской Федерации.*

**Ключевые слова:** местное самоуправление, муниципальная служба, муниципальный служащий, образовательная подготовка, профессиональная переподготовка.

Органы муниципальной власти занимают важнейшее место в отечественной системе управления. На конституционном уровне прямо обозначена самостоятельность органов местного самоуправления в пределах своих полномочий и их автономность как не входящих в систему органов государственной власти (ст. 12 Конституции Российской Федерации) [3].

Вместе с тем фактически местное самоуправление в современных условиях достаточно жестко встроено в «вертикаль» власти хотя бы потому, что муниципальные органы прямо упомянуты в законодательстве как составная часть «единой системы публичной власти» в России [2, с. 158]. Значение же и специфика местного самоуправления заключаются в том, что на данном уровне власти обеспечивается решение пусть и не столь существенных с общегосударственной или даже региональной точек зрения, но крайне насущных проблем населения города или района, и чем эффективнее будут такие проблемы решаться, тем комфортнее и качественнее будет жизнь рядового гражданина.

Анализ перечня вопросов местного значения, отнесенных к компетенции муниципальных органов власти законодательством [10], показывает, что органы местного самоуправления призваны решать именно «локальные», но вместе с тем прямо влияющие на благополучие населения муниципалитета вопросы.

Очевидно, что для решения таких вопросов муниципальные органы власти должны обладать достаточными ресурсами. И в политико-правовой научной среде распространено совершенно справедливое и обоснованное мнение о том, что в современных условиях ресурсы органов местной власти являются ограниченными, что ставит муниципальную власть практически в прямую зависимость от государственной власти регионального и федерального уровней [8, с. 190].

Вместе с тем критика недостаточности муниципальных ресурсов практически всегда соотносится с финансовыми вопросами — в силу особенностей бюджетной и налоговой политики в России. Формирование муниципальных бюджетов существенно зависит от субсидий и иных поступлений из региональных и федерального бюджетов. Такая ситуация приводит к тому, что без финансовой «подпитки» из государственных бюджетов органы местного самоуправления крайне ограничены в ресурсах, что существенно снижает их способность эффективно решать вопросы местного значения [1, с. 25].

При этом дискуссии об ограниченности муниципальных ресурсов крайне редко выходят за пределы финансовых вопросов, хотя очевидно, что для стабильного и устойчивого развития муниципалитета, для обеспечения грамотного управления со стороны муниципальных органов власти требуются не только финансовые, но и кадровые ресурсы, иными словами, для реализации задач, стоящих перед органами муниципальной власти, требуются грамотные и профессиональные исполнители, т.е. муниципальные служащие [4, с. 47].

Орган муниципальной власти является абстрактным юридическим лицом, вся деятельность которого реализуется посредством ежедневной, текущей работы каждого отдельно взятого муниципального служащего, и какие бы финансовые ресурсы ни были предоставлены муниципалитету, без высокопрофессионального штата служащих муниципальный орган не сможет решить стоящие перед ним задачи. Соответственно, для обеспечения эффективной деятельности системы местного самоуправления в современной России следует решать вопросы обеспечения органов муниципальной власти грамотными специалистами.

*Цель исследования* — изучить особенности переподготовки кадров для муниципальной службы и выявить проблемы, которые возникают в процессе ее реализации.

*Объект исследования* — переподготовка кадров для муниципальной службы, *предмет исследования* — особенности и проблемы ее реализации.

Рассматривая особенности переподготовки кадров для муниципальной службы, необходимо отметить, что крайне важную роль на начальном этапе — этапе подготовки кадров — сыграло развитие науки государственного и муниципального управления и появление в образовательных учреждениях соответствующей специальности — «Государственное и муниципальное управление» (ГМУ). Становление последней произошло на рубеже XX и XXI вв., когда в 1995 г. был принят первый федеральный государственный образовательный стандарт (ФГОС) высшего профессионального образования по данной специальности, в 2000 г. — второй, в 2003 г. — ФГОС среднего профессионального образования. Тем самым в настоящее время органы местного самоуправления имеют возможность комплектоваться за счет выпускников высших и средних профессиональных учебных заведений по соответствующему профилю.

В таблице 1 приведен анализ образовательного уровня муниципальных служащих органов местного самоуправления г. Самары за последние десять лет.

Таблица 1

**Структура штата муниципальных служащих органов местного самоуправления г.о. Самара по уровню образования, 2013-2023 гг., в % [6]**

| Год  | Высшее образование по профилю «ГМУ» | Высшее образование по иному профилю | Среднее профессиональное образование по профилю «ГМУ» | Среднее профессиональное образование по иному профилю |
|------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|
| 2013 | 30                                  | 54                                  | 8                                                     | 8                                                     |
| 2015 | 28                                  | 53                                  | 10                                                    | 9                                                     |
| 2017 | 26                                  | 55                                  | 11                                                    | 8                                                     |
| 2019 | 29                                  | 54                                  | 7                                                     | 10                                                    |
| 2021 | 32                                  | 50                                  | 7                                                     | 11                                                    |
| 2023 | 30                                  | 53                                  | 5                                                     | 12                                                    |

Из данных, представленных в таблице 1, можно увидеть, что динамика является достаточно устойчивой — в среднем около 80-

85 сотрудников муниципальных органов власти имеют высшее образование, при этом непосредственно по профилю государственного и муниципального образования — менее одной трети от всей численности муниципальных служащих и чуть более четверти от числа сотрудников с высшим образованием.

Интересно, что практически аналогичная картина наблюдается и в отношении органов государственной власти, что продемонстрировано в таблице 2.

Таблица 2

**Структура штата государственных служащих органов государственной власти Самарской области по уровню образования, 2012-2023 гг., в % [6]**

| Год  | Высшее образование по профилю «ГМУ» | Высшее образование по иному профилю | Среднее профессиональное образование по профилю «ГМУ» | Среднее профессиональное образование по иному профилю |
|------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|
| 2013 | 40                                  | 56                                  | 2                                                     | 2                                                     |
| 2015 | 41                                  | 54                                  | 3                                                     | 2                                                     |
| 2017 | 39                                  | 55                                  | 4                                                     | 2                                                     |
| 2019 | 42                                  | 51                                  | 4                                                     | 3                                                     |
| 2021 | 38                                  | 54                                  | 5                                                     | 3                                                     |
| 2023 | 41                                  | 53                                  | 4                                                     | 2                                                     |

Здесь, по сути, прослеживаются определенные различия, которые в первую очередь обусловлены более значительным удельным весом служащих с высшим образованием, однако соотношение лиц, обучавшихся по профилю «ГМУ», с лицами, получившими образование по иным направлениям, является таким же. Иными словами, более половины государственных и муниципальных служащих имеют высшее образование по другим направлениям: это юристы, экономисты, менеджеры и т.д., непосредственно же обучавшихся фактически на муниципального служащего значительно меньше.

Само по себе данное обстоятельство не следует рассматривать как нечто негативное, например, в любом случае очевидно, что гражданин, обучавшийся по специальности «Юриспруденция», намного более подходит для должности сотрудника юридического отдела городской или районной администрации, чем гражданин, обучавшийся по специальности «Государственное и муниципальное управление», поскольку в первом случае право изучается максимально объемно, в ходе же обучения по специальности «ГМУ» столь глубо-

кое изучение законодательства, как это имеет место на юридических факультетах, не предусмотрено. Вместе с тем и юристы при получении профессионального образования лишь вскользь постигают специфику правоотношений на муниципальном уровне, глубоких знаний в данном направлении не получая.

Безусловно, «призыв» максимально комплектовать муниципальные администрации выпускниками по специальности «ГМУ» был бы некорректен, каждый местный орган власти, осуществляющий исполнительно-распорядительную деятельность, должен иметь в своем штате достаточное количество разносторонних специалистов. Очевидно, что, например, сплошные «гуманитарии» в управлении или отделе жилищно-коммунального хозяйства недопустимы.

При этом существует явная проблема, связанная с отсутствием у специалистов «иных» профилей должного понимания специфики муниципальной службы. Нередко на муниципальную службу поступают граждане, имеющие длительный опыт работы в разных структурах, например, в органах внутренних дел, «силовых» ведомствах, в частной сфере и др. [5, с. 207].

Условно говоря, распространено мнение, что юрист, работавший ранее следователем в органах внутренних дел, юрисконсультом в частной коммерческой организации, в любой иной системе (структуре), без всякой дополнительной подготовки сможет эффективно осуществлять правовую работу в органах местного самоуправления. Это, безусловно, не так, поскольку деятельность юридических отделов муниципальных органов власти характеризуется определенной спецификой (например, юридическое сопровождение муниципальных закупок, заключения и исполнения муниципальных контрактов и др.), которая требует дополнительного изучения любым муниципальным служащим, поступающим на службу после окончания образовательного заведения по иному профилю или же приходящим из иной системы или структуры.

Однако, как показывает анализ практики повышения квалификации муниципальных служащих на примере органов местного самоуправления г.о. Самара, направление граждан, поступивших на муниципальную службу, на курсы повышения квалификации (переподготовку) сразу не осуществляется, в основном муниципальные служащие направляются на повышение профессионального уровня после трех-четырех лет прохождения службы.

С одной стороны, такой подход логичен тем, что гражданин, поступивший на муниципальную службу после окончания учебного заведения, имеет должную теоретическую подготовку, практические



же навыки в любом случае обретаются не на курсах, а в ходе ежедневной текущей рабочей деятельности. Или же гражданин, имеющий высшее юридическое образование, ранее длительное время работавший юрисконсультантом в «частной» организации и поступивший далее на муниципальную службу в юридический отдел местной администрации, также априори считается имеющим необходимые теоретические познания и определенные навыки в правовой сфере.

Но в указанных ситуациях у такого муниципального служащего отсутствует понимание специфики правовой работы именно в органах местного самоуправления, что обуславливает необходимость прохождения им курсов повышения квалификации (переподготовки) непосредственно после поступления на муниципальную службу, а не спустя, например, три или четыре года. Такая переподготовка не должна быть чрезмерно объемной, поскольку основы профессии гражданину все же известны, здесь переподготовку необходимо выстраивать исключительно на специфике деятельности органов местного самоуправления.

Говоря о системе повышения квалификации и переподготовки муниципальных служащих следует отметить, что современные коммуникационные технологии предоставляют широкие возможности для реализации различных профессиональных программ удаленно, посредством взаимодействия муниципального служащего и образовательного учреждения в цифровой среде, соответственно, значительное число организационных проблем, с которыми при повышении квалификации или переподготовке специалистов органы власти сталкивались еще 15-20 лет назад, уже не актуальны, соответственно, сложности в организации подготовки и прохождения различных курсов не могут служить оправданием для руководителей муниципальных органов власти, допускающих просчеты в исследуемом направлении.

К тому же, повышение муниципальными служащими квалификации или их переподготовка не должны носить формального характера, содержание соответствующих образовательных программ должно отвечать основным проблемам, с которыми сталкиваются органы местного самоуправления, при этом с учетом крайне высокой степени дифференцированности российских регионов и, соответственно, муниципалитетов по социально-экономическим, культурным и иным факторам [7, с. 78].

Условно говоря, в моноэтническом муниципальном образовании проблемы межнациональных отношений могут стоять не так остро, как в городе или районе, где компактно проживают предста-

вители множества национальностей. Соответственно, муниципальному служащему из такого города или района крайне необходимо изучать последние научные наработки в сфере обеспечения межэтнического согласия — как выявлять и решать проблемы взаимоотношения этносов, как организовывать и проводить «круглые столы» и иные мероприятия, направленные на решение указанных проблем, в то время как для муниципального служащего из города или района, где острых межэтнических противоречий не имеется, такая подготовка не столь актуальна, «его» город или район испытывает иные проблемы.

Получается, что программы повышения квалификации и переподготовки муниципальных служащих необходимо выстраивать исходя из конкретных проблем, с которыми сталкиваются те или иные муниципалитеты, «единая» образовательная программа здесь нецелесообразна. Следует также признать, что проблемы обеспечения эффективной управленческой деятельности в органах местного самоуправления возникают даже в отношении «профильных» специалистов. Здесь следует обратить внимание на то, что, например, для назначения на должность руководителя структурного подразделения местной администрации, осуществляющего управление дошкольным или школьным образованием, иной сферой, отнесенной к местным вопросам, законодательством [9] не требуется наличие у муниципального служащего опыта управления низовой единицей системы, которой он будет управлять после назначения на должность. И для того, чтобы муниципальный служащий был поставлен руководить в городе или районе дошкольным образованием, вовсе не обязательно, чтобы он имел опыт работы в дошкольном образовательном учреждении (детском саду), точно так же, как руководитель управления или отдела школьного образования не обязательно должен иметь опыт работы в школе.

С одной стороны, отсутствие такого прямого требования имеет под собой определенную логику, хотя бы потому, что в противном случае могут возникнуть проблемы с комплектованием руководящего состава органов местного самоуправления, особенно в небольших городах или районах, где может попросту не оказаться муниципального служащего, имеющего соответствующий опыт, а руководители дошкольных образовательных учреждений и школ могут не пожелать занимать руководящие должности в отделах дошкольного или школьного образования. В то же время отсутствие опыта работы в низовом звене может привести к тому, что руководитель отдела, например школьного образования, будет крайне да-

лек от насущных, практических проблем образовательных учреждений, соответственно, не сможет эффективно решать такие проблемы. Здесь выходом из ситуации была бы кратковременная стажировка руководителя на временной административной должности в школе или дошкольном учебном заведении.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в настоящее время необходимо совершенствовать сложившуюся в муниципалитетах систему по переподготовке кадров.

### **Литература**

1. Валиева Д. З. Муниципальная служба в Российской Федерации: правовое регулирование, проблемы // Закон и право. 2022. № 6. С. 23-28.
2. Колесников А. В. Местное самоуправление как элемент единой системы публичной власти // Образование и право. 2020. № 2. С. 156-161.
3. Конституция Российской Федерации, принята 12 декабря 1993 года (в ред. 05.10.2022 г.) // Российская газета. 2022. № 201.
4. Марченко И. П. Профессиональная подготовка муниципальных служащих: проблемы и пути решения // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 5. С. 46-52.
5. Мустафина Л. И. Совершенствование профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих // Вестник евразийской науки. 2017. № 11. С. 204-209.
6. Портал органов местного самоуправления г. Самары. URL: <https://www.samadm.ru/>.
7. Рахманов О. С. Местное самоуправление в Российской Федерации: развитие коммуникации // Коммуникология: электронный научный журнал. 2019. № 3. С. 76-82.
8. Уляшкина И. Е. Конституционно-правовые основы функционирования органов местного самоуправления в России // Таврический научный обозреватель. 2017. № 4. С. 189-194.
9. Федеральный закон Российской Федерации от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Российская газета. 2007. № 47.
10. Федеральный закон Российской Федерации от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 2003. № 202.

*Статья поступила в редакцию 30.07.23 г.  
Рекомендуется к опубликованию членом Экспертного совета  
канд. социол. наук, доцентом Т. П. Карповой*