



Елена КИРЕЕВА

Поддержка и сопровождение органов местного самоуправления

В Федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)» обозначены мероприятия, которые необходимо реализовать в указанной сфере. К их числу относятся:

- **совершенствование системы подготовки кадров и дополнительного профессионального образования государственных служащих;**
- **обеспечение соответствия государственных образовательных стандартов высшего и среднего профессионального образования в области государственного управления реальным потребностям государственной службы;**
- **разработка и внедрение в государственных органах программ и индивидуальных планов профессионального развития государственных служащих;**
- **формирование программ дополнительного профессионального образования государственных служащих с учетом программ государственных органов по профессиональному развитию государственных служащих, основанных на индивидуальных планах профессионального развития государственных служащих;**
- **внедрение новых механизмов в систему профессиональной подготовки и дополнительного профессионального образования государственных служащих, обеспечивающих эффективное использование имеющихся ресурсов и повышение качества образования на основе обновления его структуры, содержания и технологий обучения.**



Елена КИРЕЕВА – кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного управления, правового обеспечения государственной и муниципальной службы РАГС

В современных условиях острого дефицита квалифицированных кадров государственных и муниципальных служащих решение кадровой проблемы невозможно без эффективной системы их обучения, подготовки, переподготовки и повышения квалификации.

На момент принятия Федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)» в стране уже был проведен ряд организационных мер, связанных с профессиональной подготовкой и переподготовкой служащих органов государственной власти и местного самоуправления, хотя, как отметил координатор рабочей группы по анализу правовых проблем

муниципальной службы Н.М. Рязанов на заседании Общероссийского совета муниципальной службы (15 сентября 2008 г., Ульяновск), «на федеральном уровне не выработаны общие подходы к процессу подготовки государственных и муниципальных кадров».

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2005 г. № 744 «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 15 декабря 1999 г. № 1394 "О Федеральной целевой программе государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления"» по заказу Министерства регионального развития Российской Федерации на базе Академии народного хозяйства при Правительстве РФ была создана Система подготовки кадров, поддержки и сопровождения органов местного самоуправления.

К настоящему времени она завершена, основная часть предусмотренных в программе мер реализована.

Для обеспечения подготовки кадров для органов местного самоуправления, предусмотренного указанной Федеральной целевой программой, Минрегион России совместно с Минобрнауки России на основании предложений субъектов Российской Федерации отобрали 90 вузов в качестве учебно-методических центров Системы. В настоящее время сеть учебно-методических центров создана на базе высших учебных заведений, расположенных по одному в каждом субъекте Российской Федерации, где осуществляется обучение муниципальных служащих.

Министерством регионального развития был создан информационный портал Системы подготовки кадров, поддержки и сопровождения органов местного самоуправления. Это особое информационное пространство, аккумулирующее информационно-образовательные и учебно-методические ресурсы, а также опыт реальной практической деятельности в сфере становления и развития местного самоуправления в России. Главной целью создания портала стало обеспечение информационной поддержки реализации положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и улучшения деятельности органов местного самоуправления.

В рамках Системы был разработан специализированный учебно-методический комплекс (УМК), учитывающий основные функциональные задачи, возложенные на органы местного самоуправления, и позволяющий муниципальным служащим получить базовые профессиональные знания и навыки для принятия решений по направлениям деятельности органов местного самоуправления.

Он включает две основные части:

1) федеральный модуль – единый для всей страны учебно-методический материал, отражающий федеральную нормативно-правовую базу;

2) дополнительные модули – учебно-методические материалы, отражающие особенности нормативной базы, социально-экономического развития и структуры управления конкретного субъекта Российской Федерации.

Основой учебно-методического комплекса Системы стали созданные Академией народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации 108-часовые среднесрочные программы повышения квалификации [1]. Их реализация в процессе подготовки муниципальных служащих осуществляется профессорско-преподавательским составом учебно-методических центров с привлечением специалистов администраций субъекта РФ и органов местного самоуправления. Преподаватели прошли курсы повышения квалификации в ведущих вузах страны – Академии народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации, Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, Финансовой академии при Правительстве Российской Федерации, Санкт-Петербургском государственном университете.

Для существенного повышения качества обучения и приближения теории к практической деятельности депутатов, выборных должностных лиц, руководителей и служащих органов местного самоуправления в рамках Системы созданы дополнительные модули, отражающие особенности нормативной базы, социально-экономического развития и структуры управления конкретного субъекта Российской Федерации.

В двух субъектах – Тверской и Ивановской областях, выбранных в качестве пилотных, была сформирована сеть межмуниципальных методических центров, на базе которых осуществляется подготовка муниципальных служащих. Так, в Тверской области на основании трехстороннего договора между администрацией Тверской области, Академией народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации и Тверским филиалом Северо-Западной академии государственной службы о создании пилотной сети межмуниципальных методических центров их было образовано 11. Это консультационные, информационные площадки, на которых по согласованию с заказчиком – администрацией субъекта Федерации – проводятся выездные занятия-консультации.

В Липецкой области действует областная программа «Реформирование государственной гражданской службы и подготовка, переподготовка государственных и муниципальных служащих Липецкой области (2006-2010 годы)» [2]. Ее цель – оптимизация затрат на содержание государственных гражданских служащих и развитие ресурсного обеспечения государственной гражданской и муниципальной службы, нормативной правовой базы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров органов власти области, совершенствование учебно-методического и информационно-технического обеспечения системы уче-

бы государственных и муниципальных служащих. Источником финансирования программы являются средства областного бюджета. Общий объем финансирования ее мероприятий прогнозно составит 176 345,0 тыс. руб. (для сравнения: в 2006 г. выделено 32 145,0 тыс. руб.; в 2010 г. – 36 550,0 тыс. руб.).

Объемы расходов на выполнение мероприятий программы определяются при формировании областного бюджета на очередной финансовый год.

Такой подход – хороший пример для других субъектов. Так, на обеспечение областной целевой программы развития муниципальной службы в Тульской области на 2008-2010 годы из бюджета Тульской области выделено 10 160 тыс. рублей, в том числе в 2008 году – 4250 тыс. рублей [3].

За 2000-2004 годы число муниципальных служащих Липецкой области, имеющих высшее образование, увеличилось с 63% до 69%, однако проведенная в 2005 году во исполнение Федерального закона № 131-ФЗ реорганизация структуры муниципальных органов привела к снижению уровня образования муниципальных служащих на 3%. 44% глав сельских администраций и 34% муниципальных служащих области не имеют высшего образования.

Общая потребность в повышении квалификации кадров органов местного самоуправления – 3939 человек.

В процессе реформирования государственной и муниципальной службы предполагается к 2010 году увеличить число муниципальных служащих с высшим образованием до 80%.

В Ивановской области перечень мероприятий по созданию единой системы непрерывного обучения государственных гражданских и муниципальных служащих утвержден Законом «Об областной целевой программе "Развитие государственной гражданской и муниципальной службы в Ивановской области на 2007-2009 годы"» [4].

В Московской области действует государственный заказ на подготовку, переподготовку и повышение квалификации государственных и муниципальных служащих. Он формируется управлением государственной и муниципальной службы областной администрации по заявкам органов государственной власти местного самоуправления в Московской области.

Заказ рассчитывается на основе прогнозируемой численности государственных и муниципальных служащих, нуждающихся в обучении, по должностным категориям, направлениям, видам, формам и срокам обучения; затрат на обучение государственных и муниципальных служащих в образовательных учреждениях; возмещения транспортных и командировочных расходов, расходов по найму жилья и др. Годовым периодом расчета считается календарный год (с 1 января по 31 декабря расчетного года).

В первоочередном порядке в состав рекомендуемых на обучение включаются государственные и муниципальные служащие, являющиеся кандидатами на должностные перемещения (замещение более высокой должности или должности иного профиля), и лица, впервые принятые на государственную или муниципальную службу.

На основании расчета потребности в переподготовке и повышении квалификации кадровые службы органов государственной власти формируют предложения по объемам и структуре заказа, которые подписываются руководителями этих органов и не позднее 30 июня представляются в управление.

Средства на переподготовку и повышение квалификации в соответствии с заказом предусматриваются в областном бюджете целевым назначением: учебному центру «Нахабино» (на обучение и проживание государственных и муниципальных служащих); управлению государственной и муниципальной службы администрации Московской области для размещения заказа в других образовательных учреждениях, осуществляющих переподготовку и повышение квалификации государственных служащих, и на разработку новых учебных программ. Средства на размещение заказа в других образовательных учреждениях учитываются при формировании местных бюджетов.

Следует отметить, что не только в субъектах Российской Федерации, но и в муниципальных образованиях, хотя и в очень немногих, приняты программы развития муниципальной службы. Так, в г. Шахты Ростовской области большинство муниципальных служащих – 370 человек – имеют высшее образование, что составляет 89% от общего числа. Шесть человек – кандидаты наук, пятеро из них – работники администрации города. На момент анализа 47 специалистов учатся в высших учебных заведениях, 23 из них получают второе высшее образование.

Однако одной из центральных проблем, связанных с профессиональной подготовкой, переподготовкой и повышением квалификации муниципальных служащих, является недостаточное финансирование статьи повышения квалификации, что обуславливает крайне низкий процент служащих (в г. Шахты – 16% от их общего числа), прошедших соответствующие курсы.

Для примера приведем некоторые данные по финансированию профессиональной подготовки и повышения квалификации из бюджетов муниципальных образований. Так, в Калининградской области по ряду муниципальных образований ситуация сложилась следующая: в бюджете муниципального образования «Черняховский городской округ» в 2007 г. на эти цели выделено 150 000 рублей; в бюджете Балтийского городского округа – 115 000 рублей.

Что же касается потребностей финансирования, то, по расчетам, сделанным Академией народного хозяйства еще в 2005 г., средняя стоимость обучения специалиста в рамках 108-часового курса, проводимого в региональном центре обучения, составляет: для руково-

дителей и финансовых работников – 17 тысяч рублей, для служащих других специальностей – 13 тысяч. Общие расходы на подготовку руководителей и финансовых работников в течение одного года – 850 миллионов рублей, а для подготовки 150 тысяч служащих муниципальных образований по другим специальностям в течение двух лет требуется около 2 млрд рублей с учетом стоимости проведения курсов и окупаемости затрат на развертывание соответствующей сети региональных центров обучения.

При условии что подобные центры уже созданы, затраты несколько уменьшатся, но с учетом ежегодного обновления состава органов местного самоуправления, роста цен на образовательные услуги приведенные выше суммы по финансированию мероприятий по подготовке и повышению квалификации кадров будут только увеличиваться.

В связи с тем, что финансирование Федеральной целевой программы государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления прекращено, основная нагрузка по подготовке кадров для муниципальных образований ляжет на региональные и муниципальные бюджеты. И если в городских округах или муниципальных районах на эти цели выделяются средства, хотя и небольшие, то поселения практически не могут финансировать такую деятельность, а именно они испытывают недостаток квалифицированных кадров.

Что касается принятой программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)», то она на первом этапе (2009-2010 годы) предусматривает необходимость организации методической помощи субъектам Федерации и муниципальным образованиям в развитии государственной гражданской службы субъектов Федерации и муниципальной службы, а также рекомендации органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления в пределах своих бюджетных средств разработать и утвердить программы развития государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации и муниципальной службы. В отношении финансирования программой установлены общие показатели: объем финансирования реализации программы составляет 691 млн рублей, в том числе объем финансирования I этапа ее реализации – 258,6 млн рублей, II этапа – 432,4 млн рублей. При этом не определено, сколько средств будет выделено на профессиональную подготовку и переподготовку служащих. Нет четкого указания и на то, будет ли финансироваться обучение только федеральных служащих или часть средств пойдет на подготовку гражданских и муниципальных служащих субъектов Федерации, то есть будет ли оказываться государственная помощь уже созданной Системе управления.

Литература

1. http: //www. fz131.minregion.ru /lmc/main
2. Липецкая газета. 2006. № 66-67. 7 апреля.
3. Тульские известия. 2008. № 68. 10 апреля.
4. Собрание законодательства Ивановской области. 2006. № 38 (320).

Александр ГОРШКОВ, Александр МЯСНИКОВ, Николай ХОВАНОВ

Методика расчета определения численности государственных служащих

Александр ГОРШКОВ – ректор Северо-Западной академии государственной службы, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации, доктор педагогических наук, профессор

Александр МЯСНИКОВ – советник ректора Северо-Западной академии государственной службы

Николай ХОВАНОВ – доктор физико-математических наук, профессор Санкт-Петербургского государственного университета

Цели повышения эффективности государственной службы в целом, ее видов и уровней, оптимизации численности и затрат на государственных служащих были провозглашены в Федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)», утвержденной Указом Президента РФ от 19 ноября 2002 г. № 1336. Среди целей и задач административной реформы, определенных «Концепцией административной реформы в 2006-2010 годах», также названы: повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти, разработка и внедрение стандартов государственных услуг и административных регламентов в органах исполнительной власти. При этом указано на необходимость постоянно контролировать оптимальный состав функций и услуг органов исполнительной власти.

В настоящее время штатная численность исполнительных органов государственной власти, как правило, обосновывается применением отраслевых методик, исполь-