



# А.Е. Балобанов ПРОФЕССИОНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Профессионализация деятельности органов муниципального управления составляет сегодня важнейшее условие развития местного самоуправления как такового. Недостаток профессионализма муниципальных работников неизбежно бросается в глаза всякому, кто сталкивается с их работой.

Но для того, чтобы ставить вопрос о профессионализации, одной очевидности мало. Необходимо понять, в чем заключается и как организуется работа органов местного самоуправления, где и какого профессионализма в ней не хватает.

**Специфика  
муниципального  
управления и  
причины  
недостаточности  
его профессио-  
нального уровня**

Понятие «местное самоуправление» включает в себе три основных концепта: «местное», «само» и «управление». Первый из них отражает привязку к определенному месту, второй фиксирует субъекта принятия решений, отсылая нас к проблемам права, государственного и общественного устройства, властных отношений, третий указывает на содержательную сторону дела. Этой содержательной стороной выступает управление (менеджмент) как особая форма деятельности. Поэтому, вопрос профессионализации органов местного самоуправления является, в первую очередь, вопросом повышения качества управленческой деятельности, направленной на организацию жизнедеятельности муниципальных образований, т.е. муниципального управления.

Муниципальное управление – новый для нашей страны тип управленческой деятельности, появление которого связано с развитием системы местного самоуправления. Перед органами местного самоуправления стоят задачи, существенно отличающихся как от тех, которыми занимались местные советы и их исполнительные комитеты, так и от тех, которые решают органы государственной власти, а также производственные или бизнес-структуры.

Специфика муниципального управления во многом определяется его объектом. Главное заключается в том, что обеспечение жизнедеятельности и развития муниципальных образований требует обращения к ресурсам человеческих общностей, не ограничиваясь использованием возможностей производственно-технологических систем и не ориентируясь только на глобальные задачи, связанные с государственным развитием. Отличительными чертами муниципального управления являются публичность, необходимость вовлекать в управленческий процесс население и местные сообщества, формировать нормативно-правовое пространство работы учреждений и предприятий, осуществляющих хозяйственную деятельность

на территории муниципального образования, предоставлять услуги населению, включаться в систему властных отношений на государственном уровне.

Будучи особой сферой управленческой деятельности, муниципальное управление требует специальной профессиональной квалификации. Между тем, сотрудники муниципальных органов, имеющие за плечами школу местных советов, в большинстве своем оказываются не в состоянии освоить новые формы работы, предполагающие самостоятельную управленческую позицию и соответствующие организационные технологии. Новые же сотрудники, пришедшие в органы местного самоуправления в последние годы, хотя и не обременены старыми управленческими стереотипами, часто вообще не обладают навыками профессиональной управленческой деятельности и вынуждены формировать их "по ходу дела". По оценке авторов аналитического доклада «Подготовка кадров местного самоуправления в России: состояние и перспективы развития» (СПб, 1997), из более чем 500 тыс. человек, которые должны были приступить к работе в органах местного самоуправления в 1997 г., профильное профессиональное образование имели лишь 1-3 %.

В этих условиях неудивительно, что деятельность органов местного самоуправления во многом определяется подходами, сформировавшимися в советской управленческой системе, а муниципальные работники видят в себе не управленцев, а чиновников, призванных выполнять распоряжения, спущенные "сверху". Депутаты представительных органов, как правило, ощущают себя иначе, но они заметно уступают муниципальным работникам в понимании механизмов принятия решений и знании законодательных и организационных рамок, определяющих эти решения.

Не очень успешно включаются в систему местного самоуправления и жители, общественные организации, а также их лидеры. Советская привычка «ждать милостей» (и немилостей) от начальства в сочетании с традиционным и накопленным за последнее время недоверием к власти; отсутствие навыков восприятия места проживания как пространства своей жизни, за которое необходимо нести ответственность; неразвитость отношений собственности; узость понимания контекстов, в которые попадают вопросы, решаемые конкретными объединениями людей и общественными организациями, — вот далеко не полный перечень обстоятельств, затрудняющих развертывание местного самоуправления «от корней травы».

Немаловажным препятствием на пути профессионализации муниципального управления является также господствующий сегодня подход к подготовке специалистов данного профиля в вузах, академиях, институтах и других учебных учреждениях. Государственное и муниципальное управление, будучи разведены на законодательном уровне, в рамках образовательной практики продолжают рассматриваться как нечто единое. Основная специальность, по которой ведется подготовка муниципальных управленцев, называется «Государственное и муниципальное управление», и особенности муниципальной проблематики растворены в содержании стандарта специальности в государственной и общеуправленческой проблема-

тике. Разумеется, в отношениях между государственным и муниципальным уровнями управления крайне необходимы тесное взаимодействие и взаимосогласованность. Но это ни в коей мере не означает, что один из уровней может рассматриваться как второстепенный по сравнению с другим. Между тем, неразграниченность государственного и муниципального управления при подготовке специалистов ведет к тому, что муниципальное управление фактически «съедается» государственным.

Кроме того, использование традиционных подходов к преподаванию и содержанию вузовских программ зачастую приводит к возникновению разрывов между тем, что читается в учебных аудиториях, и тем, что происходит в реальной жизни. Реальные потребности развивающегося муниципального управления требуют серьезной переработки существующих курсов и методик обучения.

Сегодня более, чем когда-либо прежде, очевидны принципиальные различия между *людьми знания* – учеными, преподавателями («профессурой», в классическом смысле этого слова) и *людьми действия*, в частности, практическими управленцами. Люди знания и люди действия нужны друг другу, они не в состоянии обойтись друг без друга, но они разные! Причем отличия между ними коренятся очень глубоко – в структурах мироотношения, формах понимания, самоорганизации и т.д. Для одних основной ценностью, кумиром (в пределе ss идолом) выступает знание; для других важнее воля и действие, использующие знание в качестве средства. Как справедливо отмечает С.П. Капица: «Ученый не должен управлять государством... это – абсолютно разные люди – человек-советник и человек, принимающий решения»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> «Эксперт», № 49, 22.12.97.

Основой новых подходов к организации педагогического процесса в рассматриваемой области должно стать собственно управленческое образование, ориентированное, в первую очередь, на формирование (выращивание) управленца. Обучать управлению означает выработать у человека умение действовать, а не просто передавать ему знания о том, как надо действовать. Передача подобных знаний очень важна (прежде всего на стадии первичной профессиональной подготовки), но при всей своей важности она всегда остается лишь этапом в общей системе обучения управлению. Центральными компонентами такого обучения, особенно на этапах переподготовки и повышения квалификации, выступают осмысление опыта и практики работы, тренинги, действия в модельных ситуациях, анализ конкретных случаев, проектные разработки, направленные на решение практических задач и проблем.

Таким образом, основными факторами, затрудняющими профессионализацию органов местного самоуправления, являются неосвоенность современных муниципальных технологий, неразвитость форм сочленения профессиональной управленческой деятельности с общественной активностью, несовершенство механизмов подбора муниципальных служащих, а также их профессиональной подготовки и переподготовки.

**Профессионализация  
муниципального  
управления как  
практическая  
задача**

**Подходы.** Деятельность органов местного самоуправления в предметном плане чрезвычайно разнообразна. Она охватывает и организацию водоснабжения, и обеспечение безопасности жителей, и финансово-бюджетное регулирование, и организацию гаражных или жилищных товариществ, и многое другое, столь же разнородное. Практически в каждой сфере, имеющей отношение к муниципальному управлению, есть свои разрывы и нестыковки, проблемы с технологиями, ресурсным обеспечением, кадрами и т.д. Соответственно, можно (и нужно) проводить анализ и диагностику ситуаций в отдельных предметных сферах, разрабатывать и реализовывать проекты по преодолению существующих разрывов, вести подготовку и переподготовку персонала. Но при этом важно не упускать из вида целостность муниципального управления, не забывать, что оно представляет собой нечто большее, нежели механическую сумму действий, направленных на газоснабжение, организацию социальной помощи, привлечение финансовых средств и т.п.

Вследствие невыделенности муниципального управления как управленческой деятельности особого типа то, что происходит на территории муниципального образования, разбивается по предметным отраслям. Между тем, ответ на вопрос о задачах местного самоуправления и о характере деятельности, необходимой для их решения, требует выхода за пределы отдельных отраслей муниципального хозяйства и взгляда на муниципальное образование как на единое целое.

Конечно, подобный подход не означает отказа от работы с предметно-отраслевыми вопросами. Потребность в решении таких вопросов неустранима. Дело лишь в том, что не отрасль (как бы важна она ни была) должна определять приоритеты и характер развития муниципального образования, но, наоборот, перспективы этого развития должны составлять основу внутриотраслевой работы. При этом конкретные формы сочетания отраслевых интересов у разных муниципальных образований будут разными, а взаимосвязка данных интересов составит специфическую управленческую задачу для органов местного самоуправления.

В соответствии со сказанным, работа, направленная на профессионализацию деятельности органов местного самоуправления, должна включать в себя следующие составляющие:

- выделение и описание задач и форм организации деятельности местного самоуправления на основе представления о муниципальных образованиях как о целостностях;

- разработку схем и проектов организации деятельности в конкретных сферах и отраслях, связанных с обеспечением жизнедеятельности и развития муниципальных образований;

- разработку схем и проектов, стимулирующих кооперацию различных сфер и отраслей, связанных с обеспечением жизнедеятельности и развития муниципальных образований;

- подготовку, переподготовку и повышение квалификации кадров и формирование соответствующей инфраструктуры.

Осуществление такой работы, в свою очередь, требует совместных

усилий полипрофессиональных управленческих коллективов, способных решать задачи, связанные с концептуализацией, анализом, проектированием, системной организацией деятельности, подбором, расстановкой и развитием персонала и др. Обеспечить такую полипредметную и полифункциональную кооперацию можно только с помощью средств организации деятельности, которые не привязаны однозначно к той или иной предметной отрасли и одновременно не отвергают специфику этих отраслей. Такие средства, будучи над- или внепредметными, могут использоваться по отношению к каждой отдельной отрасли, не разрушая ее внутренней организации.

Нынешнее состояние муниципального управления нельзя рассматривать как сложившееся и завершенное даже в условиях развитых стран Запада (которые во многом служат примером и образцом для современной России). Следствием такой незавершенности является то, что на целый ряд вопросов, жизненно важных для осуществления профессиональной управленческой деятельности, сегодня нет отчетливых ответов. Нет не только у какого-то конкретного управленца, но и вообще ни у кого. А работать и принимать решения, тем не менее, необходимо. В таких условиях самостоятельный поиск и конструирование ответов становятся необходимой составляющей повседневной работы органов местного самоуправления. Поэтому в число обязательных компонентов профессиональной деятельности муниципальных управленцев попадают открытость к изменениям и готовность к освоению новых направлений и форм организации работы, к самостоятельному поиску и принятию нестандартных решений.

**Направления работы.** Можно выделить следующие основные направления работы, ориентированной на профессионализацию деятельности органов местного самоуправления.

**Концептуализация.** Существующие сегодня представления об объекте и способах организации деятельности местного самоуправления далеки от завершенности. Уточнение и прояснение задач местного самоуправления, форм его организации и места в системе организационно-управленческих и властно-политических отношений – необходимые условия профессионализации деятельности его органов. Специальной задачей данного блока является развитие нормативно-правовой базы местного самоуправления.

**Освоение технологий муниципального управления** обеспечивает воспроизводимость управленческой работы и ее независимость от качеств и характеристик отдельных работников. Именно по отношению к технологиям можно строить представления о профессионализме и квалификации управленческой деятельности. Повышение уровня технологичности увеличивает степень открытости и прозрачности функционирования управленческой системы: в отличие от способностей, опыта и форм взаимодействия конкретных людей, технологии поддаются обсуждению, анализу, совершенствованию и т.д. Существует целый спектр управленческих технологий, пригодных для использования на муниципальном уровне: це-

леполагание и стратегическое планирование, системный анализ, работа с проблемами, выработка муниципальных политик, программирование и проектирование деятельности и процессов развития, нормативно-правовое обеспечение деятельности, муниципальные финансовые технологии, организационное развитие, управление персоналом, социальные и гуманитарные технологии и т.д. Освоение таких технологий должно происходить, в первую очередь, в ходе повышения квалификации сотрудников органов местного самоуправления и консультационного сопровождения их деятельности.

**Работа с персоналом и кадровая подготовка.** Сегодня сколько-нибудь систематическая работа с персоналом в органах местного самоуправления практически не ведется. Чаще всего представление о необходимости такой работы вообще отсутствует в сознании руководителей: вопрос о кадрах начинает рассматриваться лишь тогда, когда заходит речь о смене руководства по результатам выборов, о трудоустройстве людей, которым (по тем или иным причинам) нужно помочь найти работу, или когда требуется найти специалиста, чтобы прикрыть определенный участок работы. Между тем, работа с персоналом – один из ключевых элементов повышения эффективности деятельности управленческих систем, и системное построение *кадровой подготовки работников для органов местного самоуправления* – залог успешности работы последних. Немаловажными здесь оказываются сопряжение работы по подготовке, переподготовке и повышению квалификации с реальной практикой деятельности органов муниципального управления, а также *использование современных телекоммуникационных технологий*. Применение последних снимает, в частности, проблему расстояний, которые разделяют разные муниципальные образования, и тем самым облегчает решение многих проблем, связанных с обучением и консультированием.

**Общественное участие в управлении.** Без полноценного включения в управленческую деятельность жителей муниципальных образований, членов местных сообществ и общественных организаций говорить о местном самоуправлении просто невозможно. Такое включение требует формирования особых механизмов, а также расширения уровня понимания проблем, информированности жителей, приобретения активистами общественных движений и организаций необходимых организационных навыков. Здесь *ss* большое и самостоятельное направление работы по профессионализации деятельности местного самоуправления.

**Освоение технологий муниципального управления в ходе проблемно ориентированных курсов.** Не углубляясь в рассмотрение вопросов концептуализации и не обращаясь к проблематике общественного участия в управлении, остановлюсь на опыте работы по подготовке профессионалов в области муниципального управления<sup>2</sup>. Успешность этого опыта связана с отказом от традиционной для учебных курсов ориентации на передачу готовых знаний и технологий деятельности. Такая передача нужна, но – во вторую очередь. Главным же является выявление реальных проблем, встающих перед местным самоуправлением. Только выделив задачи и пробле-

<sup>2</sup> Материалом для последующего анализа послужил проблемно ориентированный курс повышения квалификации сотрудников органов местного самоуп-

*правления, проводимый на протяжении 1997-1998 гг. консультационной фирмой «ИМС» на базе кафедры «Управления персоналом» Института повышения квалификации РАГС. За это время курс прослушали более ста управленцев (мэры, председатели советов, их заместители, депутаты, руководители подразделений органов местного самоуправления, кадровый резерв) из 24 городов. С развернутым описанием структуры данного курса, образцами программ, анализом преподавательской работы, а также отзывами слушателей можно познакомиться в журнале «Муниципальная служба», 1998, № 2.*

мы, которые вынуждены решать слушатели в своей повседневной практике, можно говорить о том, какие, собственно, знания и технологии им нужны.

Другая основа представляемого опыта – ориентация на формирование или реконструкцию профессионального мироотношения и связанных с ним подходов к организации профессиональной деятельности муниципального управленца. Это, опять-таки, – совершенно иная задача, нежели передача конкретных знаний или технологий. Решать ее сегодня крайне важно, поскольку только отчетливое оформление фундаментальных оснований, определяющих деятельность управленца, может обеспечить осмысленное отношение к конкретным знаниям и технологиям, их системность и неслучайность.

Наконец, третий важный фактор заключается в понимании того, что управление – не абстрактное знание, но умение принимать решения и строить действие. Подобное умение накапливается лишь в ходе практической работы, и потому каждая «профессиональная шишка», набитая управленцем, представляет собой этап в овладении им искусства управления. Но набивание профессиональных шишек на рабочем месте – образование, оборотной стороной которого оказываются ошибки, неточные решения, упущенные возможности, неэффективное использование ресурсов. Чтобы снизить издержки профессионализации муниципального управления, нужно вывести процесс обучения из зоны, где нельзя “вернуться” и изменить ранее принятое решение или последовательность действий. Это можно сделать, предложив управленцу работу по проектированию и моделированию собственной деятельности. Поскольку же управленческие решения всегда готовятся и принимаются в конкретных обстоятельствах и всегда связаны с постановкой конкретных целей, такие проектирование и моделирование должны соответствовать требованиям ситуации, в которой реально находится данный управленец.

Ядро учебного курса, сформированного с учетом перечисленных факторов, составляет проектный семинар. В рамках этого семинара слушатели занимаются анализом конкретных управленческих ситуаций, характерных для их собственной управленческой работы: выделяют проблемы, переводят их в пакеты задач, подбирают ресурсы и инструменты, способные обеспечить их решение, определяют направления своей деятельности. Традиционные для учебных курсов лекционные занятия используются главным образом для того, чтобы очертить рамки, определяющие работу слушателей, помочь слушателям прояснить и оформить в проекте свое понимание ситуации, показать возможные средства и подходы, облегчающие решение обусловленных данной ситуацией задач. Такое построение программы дает возможность говорить о повышении квалификации в подлинном смысле слова, не сводя ее к освоению новых средств и методов работы или новых знаний, росту информированности и т.п. Все это также имеет место, но как моменты вторичные, включенные в ткань основной работы, связанной с выработкой конкретных управленческих проектов.

Проблемная организация курса предполагает анализ затруднений, с которыми слушатели сталкиваются на практике, и оформление этих затруднений в проблемы, требующие специальной проработки. В результате, слушатели обретают новое понимание собственной деятельности, получают возможность выделять новые объекты этой деятельности и способы ее организации. На такой основе могут выстраиваться новые управленческие программы и проекты.

Поскольку практическая управленческая работа всегда строится по командному принципу, специальное внимание уделяется командной работе. Участники курса разбиваются на группы, где моделируют системы кооперативных управленческих взаимоотношений. Подобно тому, как происходит в реальной жизни, в группах выделяются лидеры и ведомые, организаторы, аналитики, разработчики и т.п. В этих условиях каждый слушатель получает возможность найти наиболее подходящие для него типы работы.

Задача включения слушателей в учебный процесс распадается на несколько составляющих:

1) проблематизация имеющихся у слушателей знаний, подходов и технологий деятельности, связанных с тематикой курса;

2) формирование или трансформация элементов профессионального мироотношения;

3) построение индивидуализированных траекторий работы, позволяющих максимально использовать опыт и потенциал слушателей;

4) формирование вместе со слушателями целей, образов результата и задач работы.

Сказанное предъявляет специфические требования к преподавателям. В связи с тем, что на целый ряд вопросов, крайне важных для решения управленческих задач, ответов нет не только у слушателей, но и у преподавателей, их невозможно передать как наличное знание или методику. Эти ответы должны быть *найжены* и *построены* внутри самого курса в ходе совместной работы преподавателей и слушателей. Иными словами, преподаватель, как и слушатели, *работает* над постановкой и решением проблем и тоже выходит из курса с новым знанием и пониманием. Его отличие от слушателей заключается в том, что он готов к проблемно ориентированной работе, владеет технологиями организации деятельности, позволяющими выделять проблемы и разрешать их.

Традиционные образовательные технологии, ориентированные на передачу знаний или способов деятельности, не исчезают, но оказываются вторичными. Основными становятся технологии, связанные с исследованием, консультированием, содействием рождению нового знания и понимания. Ни мироотношение, ни базовые подходы к проблемно организованной деятельности не могут быть непосредственно «переданы», они должны быть сформированы, «выращены» в совместной работе. Задача преподавателя – организовать такое выращивание.

Традиционный подход к обучению строится на постулате, что приобретение нового знания – результат исследовательского процесса, отлич-



ного от учебного, что именно опыт исследовательской работы (самостоятельной или чужой, результаты которой заимствуются из статей и книг) дает преподавателю право и возможность входить в аудиторию. Специфика представляемой здесь позиции состоит в том, что она требует совмещения исследовательского и учебного процессов и проведения исследовательской работы в стенах учебной аудитории. Подобным образом организованный учебный процесс, в частности, позволяет использовать в качестве материала для исследований опыт практической деятельности, уже имеющийся у слушателей. Тем самым, помимо прочего, обеспечивается точность привязки содержания учебного курса к конкретным возможностям, заботам и ситуациям слушателей.

По общей оценке слушателей проблемно ориентированных курсов, поставленные перед этими курсами задачи действительно решаются. Ход работы, высказывания слушателей и анализ заполненных ими анкет позволяют выделить несколько основных тенденций, характеризующих результаты курса.

После окончания курса большинство слушателей начинают более развернуто и системно описывать собственную деятельность, им открывается больше взаимосвязей и взаимодействий, значимых для их работы. К ним приходит понимание важности формирования стратегических перспектив деятельности и эффективности таких инструментов управления, как концепции и программы деятельности, системная работа с населением. Высокую оценку вызывают мероприятия, направленные на повышение квалификации и образование сотрудников системы муниципального управления.

Слушатели, которые изначально ориентировались на относительно широкую сферу деятельности, теперь ставят во главу угла не неподвластные им внешние обстоятельства (как до начала курса), но вопросы организации собственной работы. У них исчезает ощущение того, что невозможно ничего сделать, пока не “сложится нормальная экономическая ситуация”, не будет “построена необходимая законодательная база” или “искоренена преступность” и т.п. Они начинают чувствовать свою ответственность за происходящее и будущее, понимать необходимость и масштаб самостоятельного управленческого действия.

Слушатели, настроенные на точное исполнение определенного набора функций и не ставящие перед собой самостоятельных задач, приходят к более глубокому осознанию пространства, в которое включена их работа. Это дает им возможность лучше понимать, откуда берутся и как ставятся задачи, решением которых они занимаются, точнее видеть управленческие отношения, в которые они встроены.

Наиболее эффективно используют возможности курса те специалисты, которые проходят его в составе своей управленческой команды, что позволяет им быстрее находить взаимопонимание и успешнее строить схемы функционального разделения работ и ответственности. Это указывает на высокий потенциал проектной формы организации учебной программы для подготовки и повышения квалификации управленческих команд системы муниципального управления.

\* \* \*

Говоря о профессионализации деятельности органов местного самоуправления, следует помнить об объемах работы, необходимой для консультационного обеспечения развития муниципальных образований, а также переподготовки и повышения квалификации муниципальных управленцев. Абсолютно очевидно, что подобная работа потребует значительных усилий и, соответственно, кооперации. Программы, реализуемые отдельными консультационными организациями и учебными центрами, могут делать упор на различные стороны управленческой деятельности, создавая условия для специализированной переподготовки и повышения квалификации управленцев. Однако система инфраструктурного сопровождения профессионализации местного самоуправления в целом должна обладать полнотой.

Такой полноты нельзя достичь, если не отказаться от жесткой регламентации деятельности отдельных консультационных и учебных центров, осуществляемой «сверху». Механизм консолидации должен строиться «по горизонтали», в форме обмена информацией и кооперации на отдельных участках работ, что предполагает высокую плотность профессиональных контактов тех, кто занимается консультированием органов местного самоуправления, а также подготовкой и повышением квалификации муниципальных служащих. Иными словами, этого можно добиться только в рамках профессионального сообщества деятелей муниципального управления. Лишь такое сообщество в состоянии работать со всем кругом проблем, связанных с профессионализацией органов местного самоуправления. У любых других групп и организаций отношение к местному самоуправлению и муниципальному управлению всегда будет определяться их собственными интересами – в данном случае почти неважно, государственными или частными.