

УДК 378:330.14

Г. Д. Биликтуева

Сибирская академия государственной службы
ул. Нижегородская, 6, Новосибирск, 630102, Россия
E-mail: b.g.d@list.ru

ПРОБЛЕМА УПРАВЛЕНИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКИМ КАПИТАЛОМ В СИСТЕМЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

В данной статье рассматривается проблема управления человеческого капитала в сфере муниципального образования. Основной содержательный аспект изучаемого вопроса связан с управлением человеческим капиталом в современных условиях. Комплексный анализ проблемы позволил разработать ряд методических рекомендаций по совершенствованию непрерывного образования, а также профессионально-квалификационных знаний и навыков работников муниципалитета.

Ключевые слова: человеческий капитал, экономическое развитие территории, муниципальное управление.

Потребность сегодняшнего времени для научного осмысления и выработки особых подходов к управлению развитием человеческого капитала на муниципальном уровне огромна, вопросы местного значения прописаны в федеральном законе от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В России актуальность проблемы качества человеческого капитала муниципального управления резко возросла в связи с самостоятельностью, повышенной финансовой характеристикой, полномочиями, правом выбора и т. д.

При достаточно всесторонне изученной проблеме управления человеческим капиталом на уровне общества и социально-экономических отношений в разных системах хозяйствования пока слабо исследованы эти же вопросы на муниципальном уровне, как общие принципы управления человеческим капиталом преломляются в реальных условиях практики на муниципальном уровне в условиях реформы рыночных отношений.

В современном мире растет значение образования как важнейшего фактора формирования нового качества экономики и общества в целом. Увеличивается влияние образования и на формирование человеческого капитала. В связи с этим актуализируется изучение одного из субъектов человеческого капитала – муниципальных работников образовательного учреждения и управленческих кадров муниципального управления, его социально-профессиональной деятельности, ценностных ориентации и социально-экономического положения.

Муниципальное управление является особым типом управленческой деятельности, осуществляемой органами и должностными лицами местного самоуправления, направленной на удовлетворение коллективных интересов и потребностей населения. Объектом муниципального управления выступает территория муниципального образования, а целью является создание необходимых условий для удовлетворения коллективных интересов и потребностей местного сообщества. Для осуществления управленческого воздействия органы местного самоуправления располагают тремя основными видами ресурсов: правовыми, экономическими, административными.

Под категорией человеческого капитала нами понимаются «приобретенные знания, навыки, мотивации, профессиональный опыт и здоровье, которыми наделены группы людей и которые могут использоваться в течение определенного периода времени в целях производства товаров и услуг» [1]. По мере разворачивания глобализации экономики и технологического прогресса роль человеческого капитала возрастает. По разным оценкам вклад человеческого капитала в развитых странах обеспечивает от 50 до 70 % экономического роста,

а инвестиции в социальную сферу оказываются не менее эффективны, чем вложения в материальное производство.

Человеческий капитал, с другой стороны, не является однородным и устойчивым набором навыков, приобретенным раз и навсегда, испытывающий значительную изменчивость, особенно под влиянием формального и неформального обучения [2]. Развитие в последние годы стратегии «экономики знаний», концепции человеческого капитала, перехода многих стран мира на уровень постиндустриального развития обуславливают все более тесные связи данной проблематики со сферой современного непрерывного образования.

В то же время приходится признать, что на сегодняшний день в современной экономической и социологической литературе практически не затрагиваются особенности муниципального управления человеческим капиталом как ресурсом экономического развития территории. Например, Р. Капелюшников признал остроту проблемы взаимосвязи человеческого капитала и образования: «Идея человеческого капитала, кажущаяся столь очевидной, была встречена в штыки педагогической общественностью, усмотревшей в ней умаление культурной ценности образования и низведение человека до уровня машины» [2].

Проведенное в Республике Бурятия в 2006–2007 гг. Лабораторией социологии образования БИПКиПРО независимое исследование с участием автора было направлено на раскрытие социально-экономических проблем развития современного образования. Исследование охватило 1 154 работника образования территории, опрошенных по репрезентативной выборке с учетом основных социально-экономических, демографических и профессиональных факторов респондентов. Первичная математико-статистическая обработка полученных данных была проведена с использованием программы SPSS 13.0. В числе других выявленных проблем была четко обозначена проблема недостатков в современной системе повышения квалификации и организации непрерывного образования работников муниципальных образовательных учреждений. Так, большая часть респондентов (68,7 %) утвердительно ответили на вопрос о необходимости инноваций в реализации повышения их квалификации и профессиональной переподготовки с учетом специфики муниципального уровня образования. Также значительное число опрошенных (51,4 %) обладают, по их словам, невысокой профессиональной самооценкой, что говорит о необходимости скорейших комплексных изменений и мероприятий по поддержанию и развитию их статусных и объективных характеристик как современных специалистов в области муниципального образования.

Анализ системы профессионального образования территории республики через призму приоритетных направлений модернизации образования в рамках территориальной программы развития образования позволяет разработать программу конкретных мероприятий, обеспечивающих перспективу экономического развития территории. Реализация программы позволит рационально использовать накопленные внутренние и привлекаемые ресурсы, создать предпосылки для реализации системой своей цели – удовлетворение потребностей педагогических работников и кадров муниципалитета в повышении квалификации и профессиональной переподготовке. В связи с этим мы обозначили ряд важнейших проблем в системе муниципального образования.

1. Традиционное устройство муниципальных образовательных учреждений, содержание и технология образования в системе повышения квалификации не позволяют получать новые образовательные результаты – формировать те качества, которые обеспечивают успешность и компетентность педагогических работников и кадров муниципалитета в профессиональной деятельности.

2. Повсеместное продолжение финансирования институции, а не повышение квалификации педагогических работников и руководителей муниципалитета, т. е. решение проблемы самих институций, а не тех, кого они призваны обслуживать. Только передача финансовых средств заказчикам и потребителям услуг (например, через специальные ваучеры или гранты) позволит создать механизм формирования заказа, что, в свою очередь, вызовет необходимость создания и отработки механизмов согласования спроса и предложения.

3. В соответствии с развитием государственной образовательной политики деятельность системы муниципального образования должна быть направлена на научно-методическое сопровождение внедрения территориальной программы развития в системе муниципального образования.

Исходя из анализа обозначенных противоречий возможно сформулировать следующие направления развития человеческого капитала на муниципальном уровне управления:

- повышение эффективности системы повышения квалификации и переподготовки кадров муниципалитета и ее опережающего развития в соответствии со ст. 42 Федерального закона №131 – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», обеспечивающего развитие профессиональной компетентности руководителей муниципалитета как основополагающего фактора, направленного муниципального управления как экономического развития территории;

- сопровождение процессов эффективного функционирования и развития муниципальной системы образования в условиях модернизации образования, активное участие в разработке и реализации приоритетных направлений развития муниципальной системы образования, его законодательной и нормативно-правовой базы, в области управления ресурсами муниципального образовательного учреждения, концептуальных основ обучения, воспитания и дополнительного образования детей;

- более полное удовлетворение потребностей работников муниципалитета в высококачественных профессиональных образовательных услугах, создание персонифицированной системы повышения квалификации и переподготовки кадров муниципалитета территории.

Стратегические задачи совершенствования содержания и технологий повышения квалификации и профессиональной переподготовки руководителей муниципальных образовательных учреждений и кадров муниципалитета должно, по мнению авторов, обеспечиваться следующими направлениями деятельности органов государственной и муниципальной власти:

- проектированием системы условий (информационных, нормативно-правовых, организационных, мотивационных, кадровых, научно-методических, экономических, финансовых территориально доступных) для совершенствования содержания и технологий повышения квалификации и профессиональной переподготовки кадров муниципалитета;

- научным проектированием нового содержания и инновационных педагогических технологий;

- разработкой новых образовательных моделей по совершенствованию содержания и технологий повышения квалификации кадров муниципалитета;

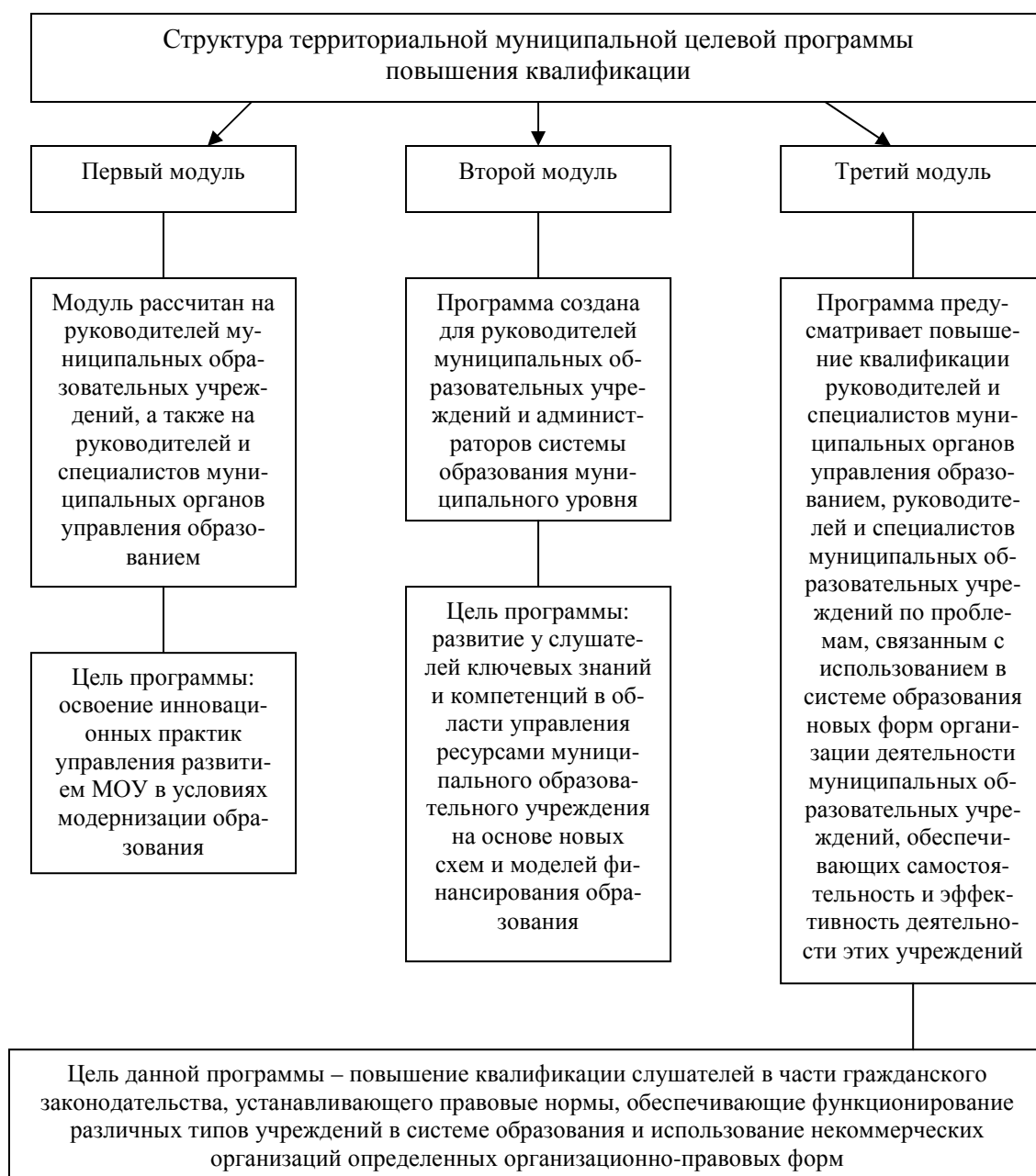
- методолого-ориентированные модели, формирующие новое ценностное и профессиональное сознание кадров муниципалитета и т. д.

По мнению автора, общая тенденция, характеризующая состояние работы с кадрами муниципалитета, связана с процессом реформирования системы повышения квалификации и профессиональной переподготовки работников системы муниципального образования. Сегодня необходима новая идеология кадровой работы, основным содержанием которой является уважение прав и законных интересов сотрудников, учет и обеспечение их потребностей, создание в связи с этим условий, необходимых и достаточных для реализации профессионального и индивидуального потенциала с целью качественного решения задач, стоящих перед ними. Новый подход подразумевает, что эффективное решение данных задач может быть достигнуто только посредством обеспечения прав, законных интересов и потребностей.

Важнейшим фактором совершенствования образовательного процесса является потенциал научно-педагогических кадров, который требует постоянного омоложения и пополнения.

Программа, разработанная автором, предназначена для оказания помощи в адаптации к новым условиям профессиональной деятельности в системе муниципального образования и ориентирована на обучение муниципальных тьюторов содержанию и методике преподавания научных основ разработки стратегической программы развития школы в условиях изменений. Предлагаемая автором программа построена по модульному принципу, где каждый модуль представляет собой содержательно завершенный блок информации, включающий в себя учебную задачу, методические рекомендации, ориентировочную основу действий и средства контроля успешности освоения учебного материала (см. схему ниже).

Программа создана для кадров муниципалитета, руководителей муниципальных образовательных учреждений и администраторов системы муниципального образования территории.



В условиях модернизации системы образования в РФ возрастает значение расширения финансовой самостоятельности муниципальной системы образования и возможностей привлечения инвестиционных ресурсов из различных источников финансирования. Особую важность приобретает проблема развития инновационного потенциала. Это требует формирования у руководителей муниципалитета дополнительных знаний в области управления финансовыми ресурсами учреждений и развития навыков и умений их эффективного использования.

В рамках данной программы рассматриваются ключевые проблемы и особенности современного этапа развития экономики муниципалитета; дается оценка текущего состояния финансирования муниципальных образовательных учреждений и возможности модернизации управления муниципальной системы образования в рамках старых и новых моделей финансирования; раскрываются механизмы и даются современные инструменты анализа и планирования финансово-хозяйственной деятельности системы муниципального образования; показываются возможности формирования бюджетов на основе смешанного финансирования (бюджетные и внебюджетные средства), обеспечивающего функционирование системы муниципального образования и их развитие на базе использования инноваций.

Основной целью предложенной программы является социально-экономическое развитие территории в области муниципального управления, вопросы местного значения предусмотрены Федеральным законом от 6 октября 2003 г. ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации»: на основе новых схем и моделей реализовывать экономический механизм, обеспечивающий финансово-хозяйственную самостоятельность муниципалитета; использовать принципы и технологии финансового менеджмента; определять потребность в финансовых ресурсах; осуществлять разработку инвестиционных проектов внедрения инноваций; формировать отчеты о финансово-хозяйственной деятельности муниципальной системы образования.

Программа предусматривает повышение квалификации руководителей и специалистов муниципалитета по проблемам, связанным с использованием в системе муниципального образования новых форм организации деятельности муниципальных образовательных учреждений, обеспечивающих самостоятельность и эффективность деятельности этих учреждений.

Цель обучения: дать комплексное представление о правовом регулировании компетенции местного самоуправления, обеспечить освоение слушателями основных принципов определения компетенции местного самоуправления, выработать навыки применения норм муниципального права в сфере компетенции местного самоуправления в решении практических задач, стоящих перед органами местного самоуправления поселений на современном этапе, в период реформирования устройства местной власти.

После изучения слушатели смогут научиться ориентироваться в современном законодательстве, регулирующем деятельность местного самоуправления при решении вопросов местного значения, и исполнении отдельных переданных государственных полномочий, грамотно применять нормы муниципального права в их системном единстве, в том числе при разрешении казусов в вопросах определения полномочий местного самоуправления. Закрепить навык оценки полномочий, указанных как полномочия органов местного самоуправления в отраслевом федеральном законодательстве и законодательстве субъекта РФ, а также в законодательстве субъекта РФ о местном самоуправлении на предмет их отнесения к вопросам местного значения.

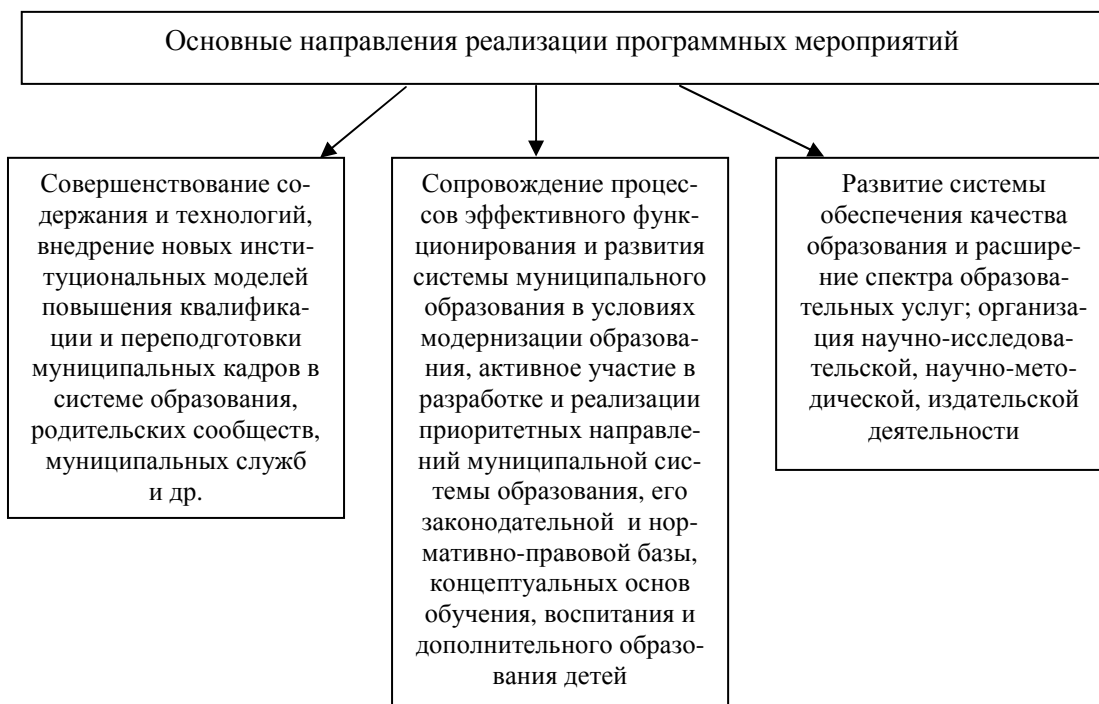
Цель данной программы – повышение квалификации слушателей в части гражданского законодательства, устанавливающего правовые нормы, обеспечивающие функционирование различных типов учреждений в системе образования и использование некоммерческих организаций определенных организационно-правовых форм.

Привлечение социума к решению проблем функционирования и развития системы образования и, прежде всего, построение стратегии развития системы муниципального образования напрямую связано с вопросом информационной поддержки управленческих решений. Новый экономический язык, который осваивают руководители муниципалитета любого уровня, нуждается в совершенно иных подходах к анализу и организации управленческих процессов. Для того, чтобы реализация таких целей, как качество, эффективность и доступность образования не осталась просто декларацией, нужно найти способ измерить их достижения. Создание точных индикаторов позволило бы оценить степень приближения к намеченным результатам. Намечены также изменения способа оценки управляемого процесса: нужны не только отдельные исследования, дающие некоторый срез положения дел, но и организация мониторинга, аналитическая обработка статистических данных.

Решение этих задач обеспечивается за счет реализации программных мероприятий по следующим основным направлениям (см. схему ниже).

Таким образом, имеет место противоречие между объективными потребностями в реализации программы муниципальными образовательными учреждениями на принципиально новых подходах, заключающихся в разработке современных моделей и методов муниципального управления, соответствующих системе муниципального образования и сложившейся практикой муниципального управления.

Повышение эффективности муниципального управления в системе муниципальным образованием обеспечивается созданием положительной мотивации у всех участников муниципалитета через стимулирование, повышение профессионально-управленческой квалификации. Развитие образования заключается в переориентации системы образования на качество



человеческого капитала. Практика инновационного образования показывает, что опыт преподавательской и муниципальной управленческой деятельности в системе муниципального образования не обладает свойством прямого переноса, он всегда субъективен и определяется конкретной ситуацией. Поэтому ядром повышения квалификации становится человеческий капитал, направленный на формирование новых способов профессиональной деятельности, становление новых образовательных практик.

Таким образом, предложенная и разработанная автором территориальная муниципальная целевая программа повышения квалификации предусматривает координацию усилий органов исполнительной власти, местного самоуправления, системы муниципального образования в целях экономического развития территории в повышении квалификации кадров муниципалитета. К ним мы прежде всего должны отнести рациональное использование муниципальных финансов и собственности, создание равноуровневых условий для реализации различных векторов непрерывного образования для специалистов самого широкого профиля. При этом управленческой, экономической, образовательной и законодательной базой для данных инноваций признана ст. 17 Федерального закона от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в которой в число основных полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения входит «принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования...» [4].

Список литературы

1. Гежа Е. Г. Тенденции исследования человеческого капитала и устойчивого экономического развития // Экономические и институциональные исследования: Альманах науч. тр. Ростов н/Д: Изд-во Рост. ун-та, 2002. Вып. 3. С. 79–82.
2. Капелюшников Р. И. Экономический подход Гэри Беккера к человеческому поведению // США: экономика, политика, идеология. 1993. № 11. С. 9–11.
3. Конституция Российской Федерации: Науч.-практ. коммент. / Ин-т государства и права РАН / Под ред. Б. Н. Топорнина. Изд. 3-е, перераб. и доп. М.: Юрист, 2003. 831 с.

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

Материал поступил в редколлегию 02.12.2008

G. D. Biliktueva

**THE IMPROVEMENT OF THE QUALITY OF THE MEN'S CAPITAL RESOURCES GOVERNANCE
IN THE SYSTEM OF LOCAL EDUCATION**

The following article is devoted to the problem of the educational management in the sphere of local education. The author's position is that the main aspect of this topic is linked with the level of governing of the men's resources and capital. The thorough analysis of this subject thus has resulted in creating a set of practical recommendations for the specialists working in municipal schools and colleges, which can unite the efforts of local administration, different authorities and business.

Keywords: human capital, economical development of territory, municipal management.