

Трансформация системы дополнительного профессионального образования в процессе подготовки кадров государственного и муниципального управления

Котлярова О. В.¹, Мироненко Н. В.². *

¹ Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Владимирский филиал, Владимир, Российская Федерация

² Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Среднерусский институт управления (Орел, Российская Федерация); *mironenkonado@mail.ru

РЕФЕРАТ

В статье рассматриваются научно-практические рекомендации, способствующие трансформации системы дополнительного профессионального образования государственных и муниципальных служащих. Система научно-практических рекомендаций разработана на основе проведенного исследования, направленного на выявление динамики кадрового потенциала представителей государственной и муниципальной службы Владимирской области. Особое внимание уделяется мотивационному фактору получения дополнительного профессионального образования.

Ключевые слова: дополнительное профессиональное образование, государственные и муниципальные служащие, компетентностный потенциал, государственная кадровая политика

Transformation of a System of Vocational Training of Public and Municipal Administration

Olga V. Kotlyarova^a, Nadezhda V. Mironenko^b. *

^aVladimir branch of RANEPa, Vladimir, Russian Federation

^bCentral Russian Institute of Management, branch of RANEPa, Orel, Russian Federation; *mironenkonado@mail.ru

ABSTRACT

The article deals with scientific and practical recommendations that contribute to the transformation of the system of additional professional education of state and municipal employees. The system of scientific and practical recommendations is developed on the basis of the conducted research aimed at identifying the dynamics of the personnel potential of representatives of the state and municipal service of the Vladimir region. Special attention is paid to the motivational factor of obtaining additional professional education.

Keywords: additional professional education, state and municipal employees, competence potential, state personnel policy

Зарождение отечественной теории государственного управления традиционно относят к началу 60-х годов прошлого века.

Можно предположить, что первый закон о порядке государственной службы, а именно «Табель о рангах» (1722 г.) навсегда меняет определенную часть русской ментальности, потому что основывается на том, что бюрократическая иерархия ставится выше родословной книги, а личный вклад и преданная служба на благо Российской империи — выше семейных и социальных связей.

На сегодняшний день наиболее важным компонентом государственной службы являются сами представители этой профессиональной страты, а именно государственные гражданские и муниципальные служащие, чиновники. Их ценностные ориентиры,

культурный потенциал, профессионализм и ответственность являются залогом успешной динамики государственной политики России в XXI в. И уже не вызывает сомнения факт, что положительная динамика общества невозможна без развития и совершенствования института государственного и муниципального управления.

В связи с этим возникает необходимость развития кадрового потенциала представителей государственного и муниципального управления, что вполне объяснимо высоким уровнем ответственности и многоаспектности последствий принятия управленческих решений.

Для осуществления функционирования эффективной системы кадровой подготовки необходимо решение достаточного количества вопросов, среди которых: а) определение подходов к регулированию кадровых процессов и отношений; б) утверждение четких критериев аттестации и переаттестации кадров; в) применение новых форм повышения квалификации персонала; г) разработка эффективных методов рационального использования кадрового потенциала; д) использование современных кадровых механизмов и технологий и т. д. [5, с. 172].

По мнению авторов статьи, одним из векторов совершенствования кадровой политики в сфере государственного и муниципального управления является трансформация системы дополнительного профессионального образования, обеспечивающей непрерывное профессиональное развитие представителей властных структур.

Актуальность выбранной темы подтверждается результатами проведенного исследования, реализованного в 2015–2018 гг. представителями научно-преподавательского состава Владимирского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ при поддержке Администрации Владимирской области, констатирующими заинтересованность представителей органов власти в получении дополнительного профессионального образования.

Целью представленной работы является разработка научно-практических рекомендаций, способствующих трансформации системы дополнительного профессионального образования государственных и муниципальных служащих.

В проведенном исследовании принимали участие государственные служащие более 30 структурных подразделений Администрации Владимирской области, а также муниципальные служащие Киржачского, Вязниковского, Селивановского районов, Александровского и Муромского округов Владимирской области. Методами контент-анализа, масштабного опроса и быстрого форсайта были выявлены образовательные потребности и компетентностные возможности представителей властных структур Владимирской области с учетом возрастного, опытного и профессионального критериев.

В целях разработки научно-практических рекомендаций для настоящего исследования был осуществлен анализ кадрового потенциала, результатом которого стал вывод о существовании кадровой динамики государственной гражданской и муниципальной службы Владимирской области. Необходимо заметить, что в последнее пятилетие происходит реальное и значимое реформирование чиновничьего аппарата Владимирской области, что предполагает изменение требований к квалификационным, профессиональным и личным качествам сотрудников государственного и муниципального управления, а также активизацию аппарата государственной службы. Процесс активизации аппарата государственной службы включает несколько тенденций.

1. Изменение количественного состава занимаемых должностей. Кадровый состав государственных гражданских и муниципальных служащих Владимирской области по состоянию на 1 июля 2016 г. по сравнению с количественным составом по состоянию на 1 июля 2013 г. сократился на 14,8%.
2. Изменение качественного состава административного аппарата:

А. На рис. 1 видно, что анализ возрастного критерия свидетельствует об омоложении кадрового состава представителей государственного и муниципального управления. Особенно расширяется кластер сотрудников до 30 лет и от 30 до 40 лет.

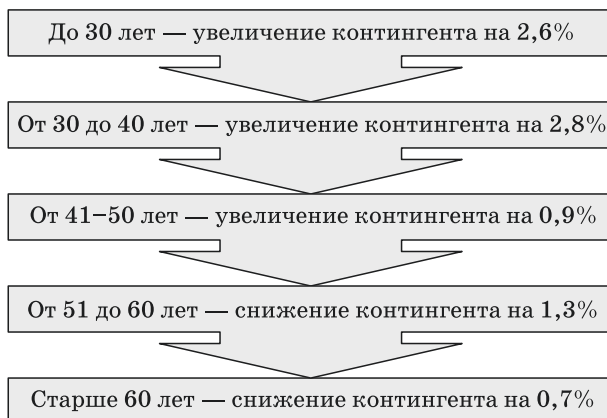


Рис. 1. Тенденции в изменении возрастного критерия государственных гражданских и муниципальных служащих Владимирской области в 2013–2016 гг.

Fig. 1. Trends in change of age criterion of the state civil and municipal servants of the Vladimir region in 2013–2016.

Б. Анализ критерия стажа профессиональной деятельности (рис. 2) показывает прибавление сотрудников без опыта работы (стаж профессиональной деятельности до 1 года).

В. Относительно анализа приоритетных направлений высшего профессионального образования необходимо заметить рост сотрудников, имеющих высшее юридическое, экономическое, а главное профильное образование (т.е. образование по направлению «Государственное и муниципальное управление»). Положительной тенденцией является увеличение процента служащих, имеющих ученую степень (рис. 3).

Из всего вышесказанного можно сделать вывод о том, что по причине сокращения штата государственных гражданских и муниципальных служащих, а соответственно, в связи с уменьшением количества служащих, выполняющих весь спектр должностных обязанностей, современные представители государственного и муни-

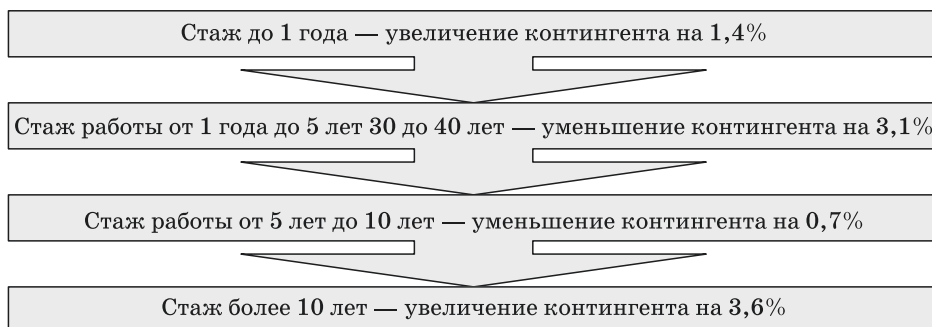


Рис. 2. Тенденции в изменении качественного состава государственных гражданских и муниципальных служащих Владимирской области в 2013–2016 гг. относительно стажа работы

Fig. 2. Trends in change of qualitative list of the state civil and municipal servants of the Vladimir region in 2013–2016 concerning length of service



Рис. 3. Тенденции в изменении качественного состава государственных гражданских и муниципальных служащих Владимирской области в 2013–2016 гг. относительно приоритетных направлений высшего профессионального образования
 Fig. 3. Trends in change of qualitative list of the state civil and municipal servants of the Vladimir region in 2013–2016 concerning priority directions of higher education

ципального управления должны соответствовать наиболее высоким требованиям по сравнению с предыдущими поколениями кадрового состава администрации Владимирской области. Российское общество стремится быть ценностно-ориентированным. Представители государственного управления должны быть первоочередными носителями гуманистических ценностей современного общества [7, с. 16]. В связи с этим современные государственные гражданские и муниципальные служащие нуждаются в быстром и безболезненном для личного опыта и профессиональной деятельности заполнении существующих лагун, среди которых можно назвать: недостаток жизненного опыта, несоответствие образования профессиональной деятельности, недостаток профессионального опыта и др.

В связи с вышесказанным возникает необходимость в трансформации системы дополнительного профессионального образования государственных и муниципальных служащих и в разработке комплекса научно-практических рекомендаций, реализующих предполагаемую трансформацию.

К научно-практическим рекомендациям отнесем:

- 1) *создание качественных кастомизированных образовательных контентов, учитывающих полный спектр пожеланий заказчика.* Сотрудничество с представителями властных структур, отслеживание качественных результатов освоения образовательных программ, верифицированная оценка усвоения образовательного контента дают возможность разрабатывать дополнительные профессиональные программы, полностью соответствующие запросам представителей государственно- и муниципального управления;
- 2) *учет образовательных потребностей самих представителей властных структур.* Государственные и муниципальные служащие Владимирской области имеют разные образовательные потребности в различных направлениях профессиональной деятельности. Взаимодействие научно-преподавательского состава образовательной организации, реализующей дополнительное профессиональное образование, с представителями государственного и муниципального управления, учет мнения обучающихся, консультирование с руководящим составом структурных подразделений органов власти позволяет кастомизировать каждую дополнитель-

ную профессиональную программу. Необходимо учитывать различный уровень компетентностных возможностей представителей муниципалитетов и Администрации Владимирской области. Ограниченное количество сотрудников, реализующих масштабный спектр профессиональных обязанностей, менее развитая инфраструктура муниципалитетов, недостаточное освоение системы электронного правительства, определенный контингент населения и многие другие факторы определяют компетентностную кадровую динамику муниципальных служащих и ставят их в менее выгодное положение по сравнению с государственными служащими. Более того, важно отметить специфические особенности кадрового состава муниципальных служащих отдельных районов Владимирской области. Многоаспектный учет кадровых характеристик и соответствующая актуализация дополнительных профессиональных программ обеспечат возможность кастомизации образовательных продуктов и повышения их качества;

- 3) *учет экспертного мнения, системное экспертное консультирование при разработке дополнительных профессиональных программ и участие экспертов в реализации дополнительного образования.* Участие в дополнительных профессиональных программах повышения квалификации и профессиональной переподготовки приглашенных экспертов, являющихся практиками в конкретных сферах государственного и муниципального управления, повышает качество образовательного продукта, гарантирует практическую значимость обучения и дает возможность реализации обмена опытом с экспертами и коллегами. Экспертное мнение о дополнительной профессиональной программе после ее завершения обеспечивает возможность доработки и совершенствования программы, устранения недостатков, корректировку содержательной и формальной части;
- 4) *внедрение инновационных методов и технологий обучения, ориентированных на интерактивный образовательный процесс.* Безусловно, новая методология должна быть ориентирована на динамизм, а точнее: изменение в плане темпа и информационной наполненности, внешней среды, а также на индивидуальный подход в обучении. К инновационным методам и технологиям обучения отнесем игровые методы, проблемно ориентированный подход при планировании и реализации обучения, модульное внедрение коучинга и тренингов, а также их совмещение, внедрение кейс-стади, методику фасилитации, технологию форсайт-анализ;
- 5) *повышение мотивации научно-преподавательского состава образовательных организаций.* Мониторинг качества реализации дополнительных профессиональных программ и жесткий отбор лучших, по мнению обучающихся, преподавателей, с одной стороны, и моральное и материальное поощрение наиболее востребованных представителей научно-преподавательского состава, с другой — в совокупности обеспечат мощную мотивацию для совершенствования образовательного процесса;
- 6) *повышение мотивации представителей властных структур в получении дополнительного профессионального образования, которое, по нашему мнению, возможно достичь взаимообусловленностью развития компетентностных возможностей и карьерного роста.* Большинство исследователей сходятся во мнении о необходимости реформации развития кадровой политики современной России. На сегодняшний день приоритетными аспектами такого развития становится ориентация на динамику ценностного потенциала нового поколения, его духовности, потребности приносить значимую пользу своему народу, государству и человечеству в целом.

Спектр исследовательских направлений, посвященных изучению мотивационных факторов профессионального развития государственных и муниципальных служащих, представлен в таблице.

Направления изучения мотивационных факторов профессионального развития государственных и муниципальных служащих

Table. Directions of studying of motivators of professional development of the state and municipal servants

Направление исследований	Работы	Примечания
Трудовая мотивация государственных гражданских и муниципальных служащих в условиях реформирования современной России	См. исследования А. Рогожкина [4]; Е. В. Фомичева [11] и др.	Необходимость усиленной трудовой мотивации современных государственных служащих объясняется невозможностью реформирования государственной политики только посредством нормативного регулирования. Большинство исследователей затрагивают проблему кадрового голода и потребности наиболее компетентного кадрового резерва. Специфические характеристики государственной службы, к которым необходимо отнести публичность, иерархичность, жесткую регламентацию деятельности, дисциплинарность и широкий спектр ограничений, затрудняют создание комфортных профессиональных условий для мотивации служащих. Встает вопрос о сформированности системы ценностей государственной службы и желании представителей органов власти быть полезными государству и обществу, ответственно и добросовестно выполняя профессиональные обязанности
Изучение качества оказания государственных услуг и исполнение контрольных и надзорных функций как показатель трудовой и мотивационной активности служащих	См. работы О. В. Паниной [8]; Н. Г. Филатова [10] и др.	Оказание государственных услуг, прежде всего, подразумевает взаимодействие с населением, с гражданами Российской Федерации. Непосредственное или опосредованное общение с представителями российского общества является демотивационным фактором в профессиональной деятельности государственных гражданских и муниципальных служащих. Нежелание служащих реализовывать работу с обращениями граждан объясняется повышенной стрессовостью такой коммуникации и большим количеством обращений
Мотивация государственных служащих как элемент кадровой политики и как важный фактор государственного управления	См. исследования С. Н. Коробкина [6]; Н. Сиротиной, С. Щегловой [9] и др.	Современная кадровая политика направлена на развитие качественного кадрового потенциала представителей государственной службы, заключающегося в узкоспециальной компетентности, в высоком профессионализме в системе государственного и муниципального управления, в этической подготовленности и социально-психологической устойчивости служащих. Современная кадровая политика, с одной стороны, демонстрирует высокие требования к представителям госу-

Направление исследований	Работы	Примечания
		дарственного и муниципального управления, с другой — регламентирует профессиональную деятельность служащих не через систему поощрений, а через систему дисциплинарных и правовых взысканий, что само по себе не может положительно отражаться на мотивационной активности представителей системы государственного управления
Социально-психологические условия при формировании профессиональной трудовой мотивации государственных гражданских и муниципальных служащих	Интересны работы В. О. Александриной, Т. В. Манзуровой, Ю. И. Колтуновой [1]; С. А. Духанина [3]	Иерархичность и жесткая субординированность профессиональной среды объясняет частые случаи эмоционального выгорания представителей органов власти
Мотивационная активность государственных и муниципальных служащих в получении дополнительного профессионального образования	См. работы К. Ю. Багратуни [2]; О. В. Чубарец [12] и др.	Исследования такого рода поднимают проблему нежелания представителей органов власти повышать профессиональную квалификацию. Причинами демотивированности государственных и муниципальных служащих выступают отсутствие вакантных мест и возможности карьерного роста, низкий уровень заработной платы, независящей от стабильного и эффективного повышения профессиональной компетентности, неэффективность системы управления карьерой в органах власти. Важным кажется вопрос о качестве предоставляемой услуги, о необходимости более тесного взаимодействия между университетами и государственными структурами с целью выявления образовательных потребностей обучающихся, их настоящего профессионального уровня и компетентностных возможностей. Изучение причин подобного рода приведет к созданию и реализации востребованных и актуальных дополнительных профессиональных программ повышения квалификации и профессиональной переподготовки, которые повлекут рост личной заинтересованности представителей сферы государственного и муниципального управления в получении непрерывного образования

Результатом трансформации системы дополнительного профессионального образования государственных и муниципальных служащих должен стать компетентный рост представителей властных структур.

В связи с вышесказанным наиболее остро выступает проблема идентичности кадров. Оценка двух претендентов на одну и ту же должность возможна посредством профессиональных испытаний, конкурсов, экзаменов, собеседований, оценки резюме и т. д. Сложности возникают с оцениванием планомерной, ежедневной работы каждого государственного служащего. Пока не существует действующего механизма адекватного мониторинга качества выполнения профессиональных обязанностей.

Многофакторность работы в сфере государственного и муниципального управления даже при гипотетическом учете большинства решающих факторов: количественного фактора (непосредственный коэффициент выполнения профессиональных задач) и качественного фактора (выполнения профессиональных обязанностей, отсутствие конфликтных ситуаций, учета работы над созданием благоприятной психологической атмосферы в коллективе, корректного взаимодействия с гражданами, грамотного оказания государственных услуг, принятия управленческих решений, желания брать на себя ответственность и т. д.) не дает возможности объективно оценить профессиональные качества всех представителей государственной гражданской и муниципальной службы.

В заключении хотелось бы сказать, что предложенные научно-практические рекомендации, сопутствующие трансформации системы дополнительного профессионального образования государственных и муниципальных служащих, являются частью многоаспектного процесса, который обусловлен эффективным взаимодействием образовательных организаций, экспертов, руководителей структурных подразделений органов власти, а также самих государственных и муниципальных служащих.

Литература

1. *Алексанина В. О., Манзурова Т. В., Колтунова Ю. И.* Личностный и профессиональный рост как один из критериев мотивации государственных служащих // Проблемы формирования единого пространства экономического и социального развития стран СНГ : Сборник трудов конференции. 2014. С. 395–398.
2. *Багратуни К. Ю.* Актуальные аспекты реформирования системы дополнительного профессионального образования для государственных гражданских служащих РФ // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2014. № 12–3. С. 34–36.
3. *Духанин С. А.* Социально-психологическая обстановка в сфере государственных служащих как фактор формирования мотивации к совершению коррупционного преступления // Юридическая психология. 2015. № 1. С. 28–31.
4. *Рогожкин А.* Государственные служащие: особо ответственный труд — особая мотивация // Кадровик. 2012. № 11. С. 98–106.
5. *Иванова Н. Л., Васильев О. А.* Кадровая политика в государственном управлении: проблемы и поиски их решения // Государство и право. Юридические науки. 2011. № 2. С. 171–186.
6. *Коробкин С. Н.* Мотивация государственных служащих как важный фактор эффективного государственного управления по результатам // Novainfo.ru. 2017. № 75. С. 91–94.
7. *Котлярова О. В.* Коммуникативная компетентность современного государственного служащего // Вестник Московского государственного областного университета. Сер. : Русская филология. 2017. № 4. С. 8–17.
8. *Панина О. В.* Мотивация государственных гражданских служащих в сфере оказания государственных услуг исполнения контрольных и надзорных функций // Актуальные проблемы и перспективы развития государственного и муниципального управления : Сборник трудов конференции. 2016. С. 267–268.
9. *Сиротина Н., Щеглова П.* Мотивация государственных служащих как элемент кадровой политики в системе государственной службы // История и практика обеспечения закон-

ности и правопорядка в современном обществе : Сборник трудов конференции. 2016. С. 124–129.

10. *Филатов Н. Г.* Развитие системы ответственности и мотивации государственных служащих в решении проблемы эффективного использования государственной собственности в России // Вопросы управления. 2014. № 6. С. 71–77.
11. *Фомичев Е. В.* Трудовая мотивация государственных служащих в условиях реформирования российской государственной службы: автореф. дис. ... канд. соц. наук. Ростов-на-Дону. 2011. С. 16.
12. *Чубарец О. В.* Развитие непрерывного образования в контексте реализации дополнительных программ для государственных и муниципальных служащих // Среднерусский вестник общественных наук. 2014. № 6 (36). С. 196–201.

Об авторах:

Котлярова Ольга Владимировна, доцент кафедры социально-гуманитарных дисциплин Владимирского филиала РАНХиГС (Владимир, Российская Федерация), кандидат филологических наук; olya-apriori@yandex.ru

Мироненко Надежда Викторовна, заместитель начальника научно-организационного отдела, старший научный сотрудник Среднерусского института управления РАНХиГС (Орел, Российская Федерация), кандидат экономических наук, доцент; mironenkonado@mail.ru

References

1. Aleksanina V.O., Manzurova T.V., Koltunova Yu.I. Personal and professional growth as one of criteria of motivation of state servants // Problems of formation of uniform space of economic and social development of the CIS countries. Collection of works of a conference [Problemy formirovaniya edinogo prostranstva ekonomicheskogo i sotsial'nogo razvitiya stran SNG. Sbornik trudov konferentsii]. 2014. P. 395–398.
2. Bagratuni K.Yu. Relevant aspects of reforming of a system of vocational training for the state civil servants of the Russian Federation // Humanitarian, social and economic and social sciences [Gumanitarnye, sotsial'no-ekonomicheskie i obshchestvennye nauki]. 2014. N 12-3. P. 34–36.
3. Dukhanin S.A. A social and psychological situation in the sphere of state servants as a factor of formation of motivation to corruption // Legal psychology [Yuridicheskaya psikhologiya]. 2015. N 1. P. 28–31.
4. Rogozhkin A. State servants: especially responsible work — special motivation // Personnel officer [Kadrovik]. 2012. N 11. P. 98–106.
5. Ivanova N.L., Vasilyev O.A. Personnel policy in public administration: problems and search of their decision // State and law. Jurisprudence [Gosudarstvo i pravo. Yuridicheskie nauki]. 2011. N 2. P. 171–186.
6. Korobkin S.N. Motivation of state servants as important factor of effective state management by results // Novainfo.ru. 2017. N 75. P. 91–94.
7. Kotlyarova O.V. Communicative competence of the modern state servant // Messenger of the Moscow State Regional University. Series: Russian philology [Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo oblastnogo universiteta. Ser.: Russkaya filologiya]. 2017. N 4. P. 8–17.
8. Panina O.V. Motivation of the state civil servants in the sphere of rendering state servants of execution of control and supervising functions // Current problems and the prospects of development of the public and municipal administration [Aktual'nye problemy i perspektivy razvitiya gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya]. Collection of works of a conference. 2016. P. 267–268.
9. Sirotina N., Shcheglova P. Motivation of state servants as an element to personnel policy in the system of public service // History and practice of law enforcement, law and order in modern society [Istoriya i praktika obespecheniya zakonnosti i pravoporyadka v sovremennom obshchestve]. Collection of works of a conference. 2016. P. 124–129.
10. Filatov N.G. Development of a system of responsibility and motivation of state servants in a solving the problem of effective use of state ownership in Russia // Questions of management [Voprosy upravleniya]. 2014. N 6. P. 71–77.
11. Fomichev E.V. Labor motivation of state servants in the conditions of reforming of Russian state service: dissertation abstract. Rostov-on-Don. 2011. P. 16.

12. Chubarets O. V. Current status and trends of continuing education through the implementation of additional professional programs // Central Russian Journal of Social Sciences [Srednerusskii vestnik obshchestvennykh nauk.]. 2014. N 6 (36). P. 196–201.

About the authors:

Olga V. Kotlyarova, Associate Professor of the Chair of Social Sciences and Humanities of Vladimir branch of RANEPA (Vladimir, Russian Federation), PhD in Philology; olya-apriori@yandex.ru

Nadezhda V. Mironenko, Deputy Chief of Scientific and Organizational Department, Senior Research Associate of Central Russian Institute of Management, branch of RANEPA (Orel, Russian Federation), PhD in Economic, Associate Professor; mironenkonado@mail.ru