

РЕГИОНАЛЬНАЯ СИСТЕМА РАЗВИТИЯ КАДРОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

В. П. Бабинцев,
зав. кафедрой социальных технологий
Белгородского государственного университета,
доктор философских наук, профессор;
В. М. Захаров,
директор Белгородского института
государственного и муниципального управления,
кандидат социологических наук, доцент

Более десятилетия из фрагментов практически полностью разрушенной советской системы работы с кадрами формируется новая модель профессионального развития персонала государственной и муниципальной службы. И хотя полем ее формирования является российская система государственного и муниципального управления в целом, специфика федеративного устройства превращает отдельные регионы в особым образом конфигурированные полигоны моделирования. При общности базисных принципов они нередко заметно отличаются друг от друга. Накопленный в субъектах Российской Федерации опыт при условии его изучения и взаимообогащения может служить разработке и внедрению эффективных механизмов современной кадровой политики. В предлагаемой статье мы рассматриваем опыт формирования непрерывной системы профессионального развития кадров государственной и муниципальной службы, накопленный в Белгородской области.

АНАЛИЗ этого опыта подтверждает достаточно простую истину: работа по созданию эффективной системы профессионального развития кадров государственного и муниципального управления в регионе требует длительного времени. Безусловно, в сравнительно короткие сроки можно принять необходимые нормативные акты, выделить средства и помещения можно в течение сравнительно короткого времени, то нельзя быстро подготовить компетентных преподавателей, разработать современные учебные пособия.

Можно с большой степенью уверенности утверждать, что вопрос о качестве преподавательских кадров является одной из ключевых проблем организации профессионального развития. Решая ее, приходится преодолевать два препятствия, каждое из которых является своеобразным зеркальным отражением другого. Первое связано с тем, что большинство вузовских преподавателей, привлеченных к процессу переподготовки и повышения квалификации кадров государственного и муниципального управления, не обладают необходимым практическим опытом. Читаемые ими учебные курсы носят чрезмерно абстрактный, оторванный от жизни характер. Примечательно, что в ходе проведенного нами социологического исследования "Управление профессиональным развитием государственных и муниципальных служащих"¹ в 2005 г. 87,5% экспертов в качестве главной негативной черты практики повышения квалификации и переподготовки в регионе назвали оторванность от практики; 54,17% указали на низкую долю преподавателей-практиков.

Эти критические оценки особенно значимы в связи с развитием тенденции к утилитарной ориентации образования, которая имеет глобальный характер и типична для большинства развитых стран. Отражением ее является понятие полезного знания (useful knowledge), т.е. знания, ограниченного в принципе, сфокусированного на конкретике и нацеленного на результат, приносящий немедленную экономическую выгоду, широко распространенное сегодня на Западе и утверждающееся в России.

И, возможно, более всего установка на него выражена в подсистеме послевузовского образования, получение которого обуславливается, прежде всего, необходимостью приобретения практических навыков. Проведенное нами исследование наглядно подтверждает данное заключение. В частности, большинство респондентов из числа муниципальных служащих в процессе дополнительного образования хотели бы получить навыки разработки нормативных актов и подготовки служебных документов. Каждый десятый ориентирован на практический менеджмент, на методы разрешения конфликтов и на работу со специальными компьютерными программами.

Практически невостребованными остаются знания и навыки более общего характера, непосредственно не обусловленные повседневной, бюрократической практикой. В том числе: методы проведения социологических исследований, работа с общественным мнением, навыки публичных выступлений, способы оценки персонала. Не востребованы и навыки работы с компьютером, очевидно, в силу пока еще недостаточного оснащения местных органов управления компьютерной техникой.

Интересы государственных служащих имеют несколько менее выраженный практический характер, но в целом образовательные установки тех и других являются по преимуществу утилитарно-прагматическими. Чиновники рассчитывают на овладение теми методами работы, которые облегчат им выполнение повседневных (рутинных) функциональных обязанностей. Они не испытывают нужды в овладении навыками аналитической работы, современными технологиями работы с персоналом. Эти навыки, фактически, не востребованы сегодня. А перспективное видение у большинства специалистов в сфере государственного и муниципального управления крайне слабо выражено.

Цели, которые чиновники ставят в ходе повышения своей квалификации, также "замкнуты" на повседневную практику. Профессиональное образование 56,13% респондентов рассматривают как условие более качественного выполнения должностных обязанностей; 13,19% связывают его с перспективами карьерного роста; 12,58% - с возможным повышением заработной платы. Только 2,76% считают дополнительное профессиональное образование условием зачисления в кадровый резерв (рисунок 1).

Следовательно, практическая ориентированность обучения не только соответствует общей тенденции развития образования (как бы мы к ней не относились), но и потребностям обучающихся. Однако, вопрос об увеличении доли преподавателей-практиков не столь прост, как, возможно, представляется на первый взгляд. Казалось бы, ничто не мешает более активно привлекать к процессу преподавания руководящих работников органов государственного и муниципального управления. Но чаще всего они не имеют необходимого опыта преподавательской работы и недостаточно компетентны в ме-

¹ Исследование было проведено Белгородским институтом государственного и муниципального управления по заказу аппарата губернатора Белгородской области.

Рисунок 1



тодическом отношении. Поэтому на практике приходится иметь дело с необходимостью повышения уровня научно-методической компетентности практических работников.

А это в свою очередь означает, что система профессионального развития выходит за пределы собственно учебного процесса и включает в себя подготовку кадров докторов и кандидатов наук, специализирующихся не только в области государственного и муниципального управления, но и в “смежных” областях научного знания – экономике, политологии, юриспруденции, психологии педагогике.

С учетом всего сказанного представляется возможным сформулировать несколько принципов формирования региональной системы профессионального развития государственных и муниципальных служащих, которые получили апробацию в Белгородской области.

Прежде всего, это принцип формирования системообразующего фактора, в соответствии с которым создание системы должно начинаться с образования ее “ядра”. Мы считаем, что “ядром” региональной системы профессионального развития должно выступать учреждение высшего профессионального образования, специализирующееся на обучении по программам, реализующимся в сокращенные сроки обучения (см.: Приказ Министерства образования РФ от 13 мая 2002 года № 1725), на переподготовке и повышении квалификации государственных и муниципальных служащих.

Предпочтительным представляется вариант, когда в качестве такого учебного заведения представлен филиал Российской академии государственной службы. В Белгородской области базовым учебным и научно-исследовательским учреждением региональной системы подготовки кадров для органов власти, реализующим программы высшего профессионального образования в сокращенные сроки, подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих с 1998 г. был Белгородский филиал Орловской региональной академии государственной службы, позднее Белгородский институт государственного и муниципального управления (филиал) ОРАГС.

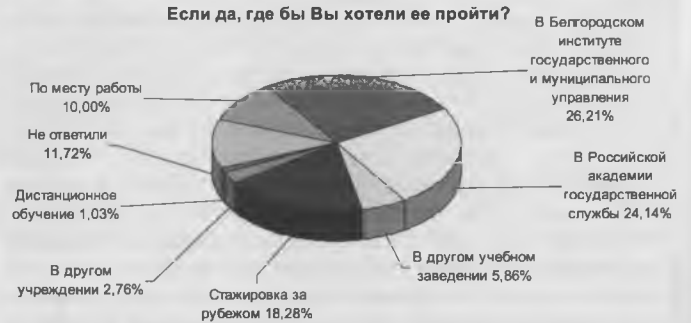
Несомненными преимуществами структурного подразделения РАГС в данном отношении являются:

- объединение в одной структуре ученых, обладающих навыками исследований в сфере управления и преподавания управленческих дисциплин с практиками – носителями опыта практической деятельности;
- постоянное организационное взаимодействие со структурами государственного и муниципального управления, которое сочетается с относительно высокой степенью независимости;
- наличие всех видов ресурсов, позволяющих организовать учебный и научный процесс;
- высокий уровень доверия к структуре академии государственной службы со стороны главного заказчика и самих обучающихся.

Последнее обстоятельство, в частности, подтверждается результатами проведенного нами исследования. В ходе его выяснилось, что большинство государственных служащих хотели бы пройти переподготовку или повышение квалификации в Белгородском институте государственного и муниципального управления. Почти такая же доля участников исследования – в Российской академии государственной службы. На другие учебные заведения ориентированы лишь 5,86 % государственных служащих (рисунок 2).

Среди муниципальных служащих доля ориентирующихся на БИГМУ и РАГС в целом составила 51,84 %. Необходимость переобучать государственных и муниципальных служащих, прежде всего, в Белгородском институте государственного и муниципального управления признает половина экспертов.

Рисунок 2



На втором месте по значимости среди их ответов стоит стажировка в органах власти и управления (37,5%). Часть экспертов (16,67%) ориентируются на стажировку за рубежом.

Разумеется, статус региональных филиалов РАГС как системообразующего фактора профессионального развития государственных и муниципальных служащих не достигается автоматически. В процессе развития большинства филиалов выявляются препятствия для эффективного осуществления ими своих функций. Прежде всего, они связаны с дефицитом преподавательских кадров высшей квалификации (докторов наук, профессоров), работающих на постоянной основе. На наш взгляд, отрицательно сказывается на развитии филиалов и их некоторая обособленность от других высших образовательных учреждений региона. Нельзя отрицать, что до настоящего времени структура РАГС является автономным элементом в системе российского образования. Относительно автономны и ее подразделения в субъектах РФ. Степень их обособленности различна и определяется комплексом факторов. Но в любом случае она создает дополнительные барьеры во взаимодействии акторов образовательного пространства.

Вторым необходимым принципом организации системы профессионального развития является постоянное научно-аналитическое обеспечение данного процесса. Реализация данного принципа требует, прежде всего, систематической диагностики уровня профессионального развития кадров, выявления возникающих проблем и оценки эффективности образовательного процесса. Диагностика крайне важна потому, что опыт выявляет значительные несовпадения между распространенными представлениями о профессиональном уровне и жизненном кредо чиновников и реальным содержанием их ценностно-целевых установок и мотиваций. Но, между тем, проведенное нами исследование позволяет утверждать, что в настоящее время проблема профессионального развития имеет не ресурсно-технологический, а ценностно-мотивационный характер. Следовательно, недостатки процесса переподготовки и повышения квалификации связаны не столько с дефицитом ресурсов и несовершенством применяемых организационных схем (хотя, безусловно, и эти обстоятельства имеют место), сколько с недостаточной мотивированностью работников.

Речь не идет о личной незаинтересованности в повышении квалификации и переподготовке. В частности, среди опрошенных нами муниципальных служащих 68,25% нуждаются в повышении квалификации; 44,33% - в переподготовке; 44,02% - в стажировке; 31,29% - в получении второго высшего образования. Но нельзя не заметить, что большинство респондентов довольно жестко нацелено на упрощенные формы профессионального развития, требующие минимальных временных и ресурсных затрат. И государственные, и муниципальные служащие предпочитают повышение квалификации в объеме 72 часа. При этом наиболее прагматично настроены работники органов государственного управления.

Разумеется, нельзя отрицать значимости повышения квалификации как формы профессионального развития. Но ограничение только ею означает значительное сокращение возможностей повышения профессиональной компетентности специалистов.

Рисунок 3

Программа профессионального развития государственных и муниципальных служащих Белгородской области



Информационно-аналитическое обеспечение профессионального развития предполагает не только исследование кадровой ситуации, установок и ориентаций работников, но и определение системы действенных стимулов, побуждающих работника к обучению, повышению своей квалификации. Такие стимулы должны быть имманентно представлены в проектах и программах профессионального развития, в них же определен организационно-нормативный механизм их реализации в структурах управления.

Крайне важным при формировании системы профессионального развития является принцип практической ориентированности учебных планов и программ обучения специалистов органов государственного и муниципального управления. Реализация его требует, во-первых, учета потребностей в специалистах; во-вторых, интересов и потребностей самих работников. При всей очевидности и понятности названных требований на практике приходится иметь дело с ситуацией неоправданного увеличения числа специальностей, по которым ведется подготовка, повышение квалификации и переподготовка, что определяется в первую очередь вполне естественным стремлением заработать дополнительные средства. В том числе и за счет увеличения коммерческого набора на модные сегодня специальности.

Опыт позволяет утверждать, что система профессионального развития государственных и муниципальных чиновников в регионе должна одновременно быть унифицированной в отношении конкретных результатов и целей, максимально дифференцированной в отношении способов их достижения и адресной, с точки зрения учета потребностей, интересов и уровня подготовки клиентов. Эти условия должны быть изначально "заложены" в программу профессионального развития. Такая программа ежегодно разрабатывается и реализуется, начиная с 1998 года Белгородским Институтом государственного и муниципального управления совместно с аппаратом губернатора области (рисунок 3).

Сегодня очевидно, что профессиональное развитие государственных и муниципальных служащих в условиях субъекта Российской Федерации целесообразно осуществлять именно на программной основе.

ПРОГРАММА РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

А.М. Шамаева, начальник Управления образования, г. Липецк

Необходимость разработки инновационных программ развития муниципального образования вызвана целым рядом изменений в российском (в том числе и муниципальном г. Липецка) образовании: превращение его из цели в средство решения муниципальных социально-экономических задач. В конечном итоге цель реализации муниципальной программы – подготовка человека развитого, профессионально умелого и мобильного, способного социально и профессионально адаптироваться в городе.

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ ЛИПЕЦКА – механизм, объединяющий различные социальные институты: семьи, правоохранительные органы, службы труда и занятости; работодателей, армию, учреждения образования, здравоохранения, социальной защиты, культуры. Исходим из того, что единая образовательная среда должна быть структуриро-

вана, в ней необходимо представить интересы всех социальных партнеров системы образования.

Анализ аналогичных муниципальных программ показывает, что образовательная среда города в одних случаях может выступать исключительно в роли социального потребителя, эксплуатирующего в процессе своего функционирования те или иные гуманитарные или материальные ценности, ничего не отдавая обществу, в том числе и образованных на современном уровне новых его членов, – тогда правомерно говорить о низкой степени ее социальной активности; в других случаях – она сама производит тот или иной социально значимый продукт, активно его распространяет, оказывая, таким образом, влияние на среду обитания, то есть демонстрирует высокую степень социальной активности. К такому социально значимому продукту могут относиться не только образованные люди, обязанные своим личностным развитием данной образовательной среде, но также собственно интеллектуальные и материальные ценности: общественные