

**УДК 35.088.6**

**ИННОВАЦИОННЫЕ ПОДХОДЫ К МОДЕЛИРОВАНИЮ  
СИСТЕМЫ НЕПРЕРЫВНОГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО  
ОБРАЗОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ  
И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ**

**И.А. Газиева, Т.Г. Калачева, С.А. Тихонина**

**Нижегородский институт управления  
Российской академии народного хозяйства и  
государственной службы при Президенте РФ**

Согласно результатам проведенных нами исследований, эффективность профессионального образования государственных гражданских и муниципальных служащих является не вполне высокой, что актуализирует необходимость его скорейшего инновирования. С этой целью в статье представлены инновационные подходы к моделированию системы непрерывного профессионального образования государственных гражданских и муниципальных служащих.

Ключевые слова: инновации, государственная и муниципальная служба, кадровая политика, управление персоналом, непрерывное образование, образование

**UDK35.088.6**

**INNOVATIVE APPROACHES TO THE MODELING OF  
CONTINUOUS PROFESSIONAL TRAINING OF CIVIL AND  
MUNICIPAL EMPLOYEES**

**Gazieva I.A., Kalacheva T.G., Tikhonina S.A.**

**Nizhny Novgorod Institute of Management  
Russian Presidential Academy of National Economy and  
Public Administration**

According to the results of our research, the effectiveness of civil and municipal employees ' vocational education is not very high, which actualizes the need for its early innovation. To this purpose, the article presents innovative approaches to the modeling of continuous professional education of civil and municipal employees.

Key words: innovation, public and municipal services, personnel, personnel management, continuing education, education

Необходимость модернизации социально-экономического развития России предопределяет и необходимость качественного обновления в профессиональной деятельности органов управления страной. Проблемы и вызовы ко всей системе государственного управления России непосредственным образом касаются деятельности государственных и муниципальных служащих, вызывая объективную необходимость повышать эффективность управления социально-экономическими и политическими процессами в современной России.

В условиях роста глобальной конкуренции модернизация системы управления страной и, соответственно, управленческой деятельности государственных и муниципальных служащих является стратегическим направлением развития. При этом качественно изменяется характер управленческой деятельности – неэффективность административных методов управления социальными процессами требует развития современных способов политического управления (интенсивных публичных коммуникаций, обратной связи, политического посредничества)

Граждане Российской Федерации выдвигают все более высокие требования к качеству жизни и к стандартам предоставления государственных и муниципальных услуг, что диктует необходимость перехода к качественным показателям экономического роста и требует от управленцев понимания целей и механизмов качественных изменений. Эта ситуация обостряется и тем, что оказываемые гражданам государством услуги имеют, как правило, безальтернативный характер, что приводит к отсутствию или неработоспособности механизмов позитивного конкурентного отбора, более или менее эффективно работающие в бизнес-секторе экономики.

Нового уровня проектной и технологической культуры управления требует и активно развивающийся переход системы государственного и муниципального управления к модели «Электронного государства». Таким образом, от квалификации государственных гражданских и муниципальных служащих в определяющей степени зависит успешность всех проводимых и планируемых социально-экономических реформ, в том числе - развитие ключевых механизмов государственно-частного партнерства.

Принимая во внимание все данные обстоятельства, профессиональное образование государственных и муниципальных служащих должно рассматриваться как важнейшая государственная задача и строиться как элемент национальной системы непрерывного профессионального образования. Образование должно сопровождать служащих на всем протяжении профессиональной деятельности, отличаться высоким качеством

обучения, современным содержанием и передовыми образовательными технологиями.

В современном образовательном пространстве государственных гражданских и муниципальных служащих давно сложились несколько образовательных траекторий, по которым происходит формирование и развитие кадрового корпуса органов власти. (см.: Рисунок 1)

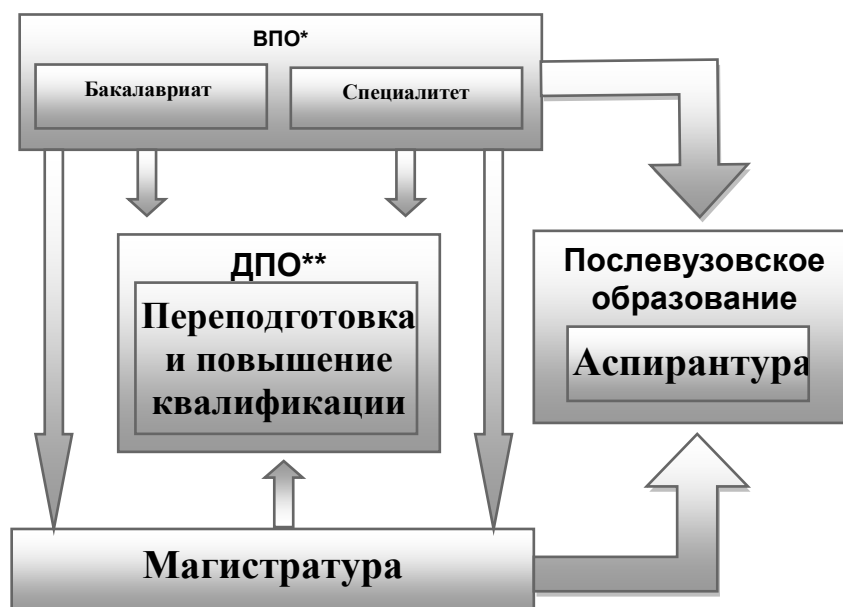


Рис. 1. Комплекс образовательных траекторий государственных гражданских и муниципальных служащих

\* ВПО – высшее профессиональное образование

\*\* ДПО – дополнительное профессиональное образование

Однако это - лишь комплекс траекторий, которые все еще не представляют собой полноценную систему, попадание в которую должно полностью гарантировать подготовку профессионала в изучаемой нами отрасли общественного производства. Обоснуем данный тезис.

Как известно, система – это совокупность взаимосвязанных, взаимодействующих, взаимозависимых элементов, отвечающих требованиям целостности, целесообразности и открытости. В нашем случае представленные на рисунке 1 образовательные траектории в своей совокупности требованиям системности не удовлетворяют. И здесь дело даже не в том, что, с одной стороны, далеко не все выпускники, получившие базовое образование по специальности «Государственное и муниципальное управление», остаются в системе государственного управления, которая, с другой стороны, не является закрытой и постоянно пополняется из внешнего кадрового потенциала. Дело в том, что обе эти траектории именно в плане программной наполненности должны взаимодополнять друг друга, а они многие годы идут по пути взаимоисключения. Во многом именно этим обстоятельством и объясняется существующий в современном

обществе дуализм образовательных траекторий базового образования для государственных гражданских и муниципальных служащих.

На протяжении десятилетий среди отечественных ученых и практиков шел и идет спор о том, что же должно быть первичным, а что вторичным: базовое профессиональное образование по специальности «Государственное и муниципальное управление» с последующей переподготовкой в иной отрасли общественного производства, или специальное узконаправленное образование с последующим получением дополнительного образования в сфере управленческих проблем по профилю государственной службы.

На определение достоинств и недостатков высшего профессионального образования по специальности «Государственное и муниципальное управление» и дополнительного профессионального образования, было направлено социологическое исследование, проведенное в рамках проекта «Развитие инновационной системы непрерывного профессионального образования государственных и муниципальных служащих России», реализованного под руководством д.соц.н., профессора В.А. Мальцева в рамках Федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009-2013 гг.<sup>2</sup>

В частности, в ходе анализа ответов на открытые вопросы, мы смогли выделить ряд достоинств базового профессионального образования по специальности «Государственное и муниципальное управление». К ним, в первую очередь, относится то, что специалисты, получившие указанное образование, глубже понимают цели и задачи деятельности администрации и своей профессиональной деятельности; эффективнее применяют знания, полученные в вузе; легче понимают и точнее выполняют поручения руководителя.

Однако в ходе нашего исследования был получен и ряд неутешительных результатов, касающихся качества профессионального образования государственных гражданских и муниципальных служащих. К ним респонденты отнесли следующее: невысокий уровень подготовки специалистов в определенных областях; не полное соответствие теоретической подготовки выпускников практическим требованиям профессии; отсутствие узкоспециализированной направленности, учитывающей специфические требования в решении специальных задач; недостаточная ориентированность на практические потребности государственных гражданских и муниципальных служащих.

---

<sup>2</sup> В данной статье использованы результаты экспертного опроса руководителей, заместителей руководителей подразделений органов государственного и муниципального управления и руководителей кадровых служб (N=152), а также результаты социологического опроса, проведенного среди муниципальных служащих Нижегородской области (N=465) и государственных гражданских служащих республик Марий-Эл, Мордовии и Чувашии, а так же Нижегородской и Кировской областей (N=667)

Отметим, что данная проблема является характерной не только для подготовки госслужащих, она имеет место в подавляющем большинстве отраслевых вузов, поскольку образовательные программы все еще не в достаточной мере соответствуют требованиям работодателей, что во многом является следствием их незначительной включенности в разработку этих программ.

Что же касается дополнительного профессионального образования государственных гражданских и муниципальных служащих, то, согласно результатам нашего исследования, его эффективность значимо выше.

Так, абсолютное большинство и государственных, и муниципальных служащих сходится во мнении о том, что дополнительное профессиональное образование дает им ровно то, что и должно, по их мнению, давать:

- *расширение кругозора, эрудиции* (должно давать: 83% государственных и 82% муниципальных служащих; реально дает: 87% государственных и 82% муниципальных служащих);

- *получение дополнительной полезной в работе информации* (должно давать: 85% государственных и 84% муниципальных служащих; реально дает: 83% государственных и 81% муниципальных служащих);

- *расширение личных профессиональных контактов* (должно давать: 77% государственных и 79% муниципальных служащих; реально дает: 74% государственных и 75% муниципальных служащих);

- *повышение уровня развития деловых и личностных качеств служащего* (должно давать: 82% государственных и 79% муниципальных служащих; реально дает: 74% государственных и 72% муниципальных служащих);

- *получение конкретных знаний для решения стоящих перед ними служебных задач* (должно давать: 85% государственных и 86% муниципальных служащих; реально дает: 72% государственных и 67% муниципальных служащих).

В тоже время, исходя из анализа ответов на открытые вопросы, приходим к тому, что многие служащие вынуждены решать немало проблем, которые возникают у них же из-за отсутствия базового образования по специальности «Государственное и муниципальное управление», ибо в ходе повышения квалификации можно сформировать необходимые, недостающие для выполнения своих должностных полномочий компетенции. Однако в ходе повышения квалификации не возможно заложить в специалисте полноценный управленческий базис, что возможно лишь при получении базового образования.

Таким образом, в ходе исследования мы пришли к тому, что существование обеих траекторий: ВПО и ДПО, - является объективным требованием времени.

Поэтому, с одной стороны, касаясь ВПО, важно говорить о необходимости существенного организационного совершенствования системы базового управленческого образования. Выпускники вузов сети региональных академий государственной службы, не имея профильных отраслевых знаний, обладают сформированной управленческой культурой, а зачастую и управленческими умениями и навыками.

С другой стороны, система государственной гражданской и муниципальной службы не является закрытой системой, поэтому туда попадают люди далеко не всегда имеющие базовое образование по специальности «Государственное и муниципальное управление», однако, являясь узкими специалистами в своей отрасли, такие работники имеют большую кадровую ценность. В данном случае речь идет о реализации образовательной траектории через *переподготовку и повышение квалификации* государственных гражданских и муниципальных служащих по программам дополнительного профессионального образования.

Исходя из анализа особенностей этих двух ступеней подготовки государственных и муниципальных служащих, можно говорить о том, что они, по сути, являют собой альтернативу друг другу, в то время как второе (ДПО) должно стать продолжением первого (ВПО).

Таким образом, сегодня мы можем говорить не о наличии системы профессионального образования государственных гражданских и муниципальных служащих, а о наличии комплекса образовательных траекторий, который уже сейчас является достойным базисом для построения именно системы, но при условии обеспечения взаимосвязи и взаимодействия всех ее элементов, что видится в обеспечении непрерывности образования. Более того, сами образовательные траектории, как мы смогли убедиться, также нуждаются в серьезной доработке и инновировании, которое возможно лишь через обеспечение непрерывности системы обучения.

Именно поэтому на основе опубликованных результатов междисциплинарных теоретических и прикладных исследований существующей системы профессионального образования государственных и муниципальных служащих [1,3,6,7], обобщении опыта деятельности региональных академий государственной службы, а также в результате анализа итогов экспериментальной деятельности Нижегородского института управления (до 2011г. - Волго-Вятской академии государственной службы), нами были разработаны *инновационные подходы к моделированию системы непрерывного профессионального образования государственных гражданских и муниципальных служащих.*

Так, в нашем понимании миссия непрерывного профессионального образования государственных и муниципальных служащих заключается в обеспечении соответствия профессиональной подготовки и переподготовки государственных гражданских и муниципальных служащих современным требованиям отрасли и наиболее передовым технологиям образования.

Главным условием совершенствования системы непрерывного профессионального образования государственных гражданских и муниципальных служащих является ее системность, как показатель эффективности непрерывного профессионального образования государственных и муниципальных служащих. Соответственно, здесь речь идет о создании единой системы, объединяющей все виды и формы образовательной деятельности, обеспечивающей непрерывность профессионального образования государственных и муниципальных служащих, высокое качество обучения, современное содержание и передовые образовательные технологии.

Таким образом, в данной статье инновационная модель системы непрерывного профессионального образования государственных гражданских и муниципальных служащих понимается как репрезентация инновационных форм, методов и технологий достижения целей образовательной деятельности, определяемых потребностями общества.

Формирование инновационной модели непрерывного профессионального образования государственных гражданских и муниципальных служащих должно основываться на ряде принципов, основным из которых является открытость системы непрерывного профессионального образования для внешних процессов. Отметим, что данный принцип вполне может послужить своеобразной идеологией инновационной системы образования, поскольку он является наиболее широким и охватывает все последующие принципы.

Второй принцип значимо уже предыдущего, он предполагает открытость всех ступеней профессиональной подготовки государственных гражданских и муниципальных служащих для представителей различных органов власти. Действие данного принципа направлено на обеспечение доступности образовательных услуг в сфере государственной гражданской и муниципальной службы, а так же их взаимосвязи с потребителями.

Следующий принцип – это вариативность образовательных траекторий в образовательном пространстве государственной гражданской и муниципальной службы. Реализация данного принципа видится через увеличение многообразия образовательных программ, программно-методического обеспечения и образовательных технологий.

Последним принципом, формирующим основу инновационной модели непрерывного профессионального образования государственных гражданских и муниципальных служащих, по нашему мнению, является *гибкость системы непрерывного профессионального образования государственных гражданских и муниципальных служащих*. Данный принцип предполагает способность системы приобретать не только новые свойства в результате меняющегося спроса на образовательные услуги, но и способность применять разнообразные стратегии при решении проблем.

Одним из важнейших результатов разработки и внедрения предлагаемой нами модели непрерывного профессионального образования должно стать повышение качества кадрового состава органов власти. Ибо инновирование системы образования через обеспечение его непрерывности предполагает не только взаимосвязь, но и взаимозависимость образовательных траекторий. Например, в ходе профессиональной подготовки специалистов для сферы государственной и муниципальной службы (получение базового управленческого образования) есть острая необходимость в проведении четкой профессиональной ориентации, которая должна проходить не только в рамках организации учебной и производственной практики, но и в ходе обучения. В то же время, в результате получения дополнительного профессионального образования специалисты должны обладать не только знаниями для решения каких-то конкретных рабочих задач, но и целым комплексом различных управленческих навыков и управленческой культурой. Все это возможно через организацию внутрикорпоративного непрерывного обучения государственных и муниципальных служащих.

### Список литературы

1. Газиева И.А. Дополнительное образование как направление повышения профессиональной эффективности государственных гражданских служащих // Власть, 2010, №9. – С.101-104.
2. Газиева И.А. Когнитивная модель оценки эффективности дополнительного профессионального образования государственных гражданских и муниципальных служащих // Перспективы науки, 2011, №7 (22). – С.81-86.
3. Газиева И.А. Проблемы эффективности дополнительного профессионального образования государственных гражданских и муниципальных служащих // Социология образования, 2010, №10. – С.46-55.
4. Газиева И.А. Социологическая диагностика функционирования государственной кадровой политики в сфере



государственной гражданской и муниципальной службы. Н.Новгород, 2010. – 218с.

5. Газиева И.А., Калачева Т.Г., Мальцев В.А. и др. Профессиональная культура государственных служащих: социокультурная концепция. Н. Новгород, 2007. – 180с.

6. Дряхлова В.Р., Тихонина С.А. Довузовская подготовка в образовательном пространстве управленческого вуза. Н.Новгород, 2010. – 225с.

7. Калачева Т.Г., Газиева И.А., Мальцев В.А., Тихонина С.А. Эмпирическое исследование в сфере управления социальными процессами: понятийная архитектура. Н.Новгород, 2010. – 130с.

### **Bibliography**

1. Gazyeva I.A. Dopolnitelnoye obrazovaniye kak napravleniye povysheniya professionalnoy effektivnosti gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh. - Vlast, no.9 (2010): 101-104.

2. Gazyeva I.A. Kognitivnaya model otsenki effektivnosti dopolnitelnogo professionalnogo obrazovaniya gosudarstvennykh grazhdanskikh i munitsipalnykh sluzhashchikh. - Perspektivy nauki, no. 7(22), (2011): 81-86.

3. Gazyeva I.A. Problemy effektivnosti dopolnitelnogo professionalnogo obrazovaniya gosudarstvennykh grazhdanskikh i munitsipalnykh sluzhashchikh. - Sotsiologiya obrazovaniya, no.10 (2010): 46-55.

4. Gazyeva I.A. Sotsiologicheskaya diagnostika funktsionirovaniya gosudarstvennoy kadrovoy politiki v sfere gosudarstvennoy grazhdanskoy i munitsipalnoy sluzhby. N.Novgorod, 2010. – 218p.

5. Gazyeva I.A., Kalacheva T.G., Maltsev V.A. i dr. Professionalnaya kultura gosudarstvennykh sluzhashchikh: sotsiokulturnaya kontseptsiya. N. Novgorod, 2007. – 180p.

6. Dryakhlova V.R., Tikhonina S.A. Dovuzovskaya podgotovka v obrazovatelnom prostranstve upravlencheskogo vuza. N.Novgorod, 2010. – 225p.

7. Kalacheva T.G., Gazyeva I.A., Maltsev V.A., Tikhonina S.A. Empiricheskoye issledovaniye v sfere upravleniya sotsialnymi protsessami: ponyatiynaya arkhitektonika. N.Novgorod, 2010. – 130p.