

На правах рукописи

КУЗНЕЦОВ ОЛЕГ ВАСИЛЬЕВИЧ

**СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ МЕХАНИЗМЫ
РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО
ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ**

Специальность 08.00.05 - Экономика и управление народным хозяйством
(экономика, организация и управление предприятиями, отраслями,
комплексами: сфера услуг)



АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
доктора экономических наук

МОСКВА - 2009

Работа выполнена на кафедре экономики социальной сферы экономического факультета Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова.

Научный консультант: доктор экономических наук, заслуженный деятель науки Российской Федерации, профессор Жильцов Евгений Николаевич

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор Зуев Валерий Михайлович;
доктор экономических наук, член–корреспондент Академии РАО, профессор Лукин Геннадий Иванович;
доктор экономических наук, профессор Кулапов Михаил Николаевич

Ведущая организация: ФГОУ ВПО Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации

Защита состоится 17 декабря 2009 года в 13.30 на заседании диссертационного совета Д 501.001.17 при Московском государственном университете имени М. В. Ломоносова по адресу: 119991, ГСП-1, Москва, Ленинские горы, МГУ, 3-й учебный корпус, экономический факультет, ауд. 313.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале Научной библиотеки МГУ имени М. В. Ломоносова (2-й учебный корпус гуманитарных факультетов); на сайте www.econ.msu.ru.

Автореферат разослан « » _____ 2009 года

Ученый секретарь

диссертационного совета



В.П. Панкратова

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования

Инновационные тенденции социально-экономического развития российского общества показали необходимость наиболее эффективного использования человеческого капитала на основе подготовки высококвалифицированных специалистов. Современная экономическая ситуация заставляет быть готовыми внедрять и осваивать новую технику, технологии, повышать профессиональный уровень работников. Сегодня от человека требуется высокий уровень профессиональной подготовленности к быстро меняющимся ориентирам современной экономики. Поэтому необходима качественная профессиональная подготовка и переподготовка кадров, способных оперативно реагировать на вызовы экономики, ориентированной на инновационное развитие. Актуализируется переход от концепции «образование на всю жизнь» к концепции «образование в течение всей жизни». Значительная роль в реализации последней концепции принадлежит современной системе дополнительного профессионального образования. Она призвана решать задачи, связанные с осуществлением стратегического курса развития российской экономики, достижение конкурентоспособности и инновационной привлекательности страны, а также ее переход к новому типу экономики, – экономике знаний. В этой связи государство должно активно содействовать людям в смене профессий и трудоустройстве, что напрямую увязывается с системой непрерывного обучения и переподготовки кадров.

С 2008 года Россия столкнулась с серьезными вызовами глобального экономического кризиса, который оказал воздействие на экономику многих стран, включая и российскую экономику. Происходит падение производства, снижение доходов населения, ухудшение ситуации на рынке труда и усиливается социальная напряженность в обществе. Существует вероятность, что кризис не будет кратковременным явлением. Чтобы не допустить деструктивных процессов в экономике и подрыва долгосрочных приоритетов модернизации страны, правительство Российской Федерации приняло программу антикризисных мер на 2009-й и последующие годы. Оно взяло на себя обязательство не отказываться от стратегических задач

развития российской экономики — перехода к модели ее инновационного роста, вложения в человеческий капитал, рассматривая его как национальный приоритет. На ближайшие годы в условиях кризиса важнейшими направлениями антикризисной политики российского государства как на федеральном, так и на региональном уровне, должна стать реализация программы опережающего профессионального обучения работников и содействия их занятости.

Реализация антикризисных мер во многих странах мира, в том числе в России, потребовала усиления роли государства в управлении государственной собственностью и развитии общественного сектора. В настоящее время в России сложилась парадоксальная ситуация, когда, с одной стороны, ощущается острая нехватка менеджеров-профессионалов с государственным типом мышления и социально-ответственной мотивацией поведения, а с другой — в органах государственной власти наблюдается дефицит кадров с управленческим образованием.

Необходимость опережающего профессионального образования государственных гражданских служащих объясняется ускоряющимся процессом устаревания знаний и требованиями современного развития государственной гражданской службы.¹ В целях повышения эффективности профессиональной служебной деятельности гражданских служащих требуется в ближайшие годы осуществить переподготовку значительного количества работников органов государственной власти, а также существенно увеличить пропускную способность существующей системы дополнительного профессионального образования. Решение этой задачи сводится не только к количественному росту системы дополнительного профессионального образования, но и требует повышения эффективности ресурсного потенциала этой системы, а также улучшения качества обучения кадров государственной гражданской службы. Все это делает весьма актуальной разработку социально-

¹ Примечание: государственная служба Российской Федерации включает три вида: военную службу, государственную гражданскую службу и правоохранительную службу. В диссертации исследуется государственная гражданская служба, основным субъектом которой являются государственные гражданские служащие.

экономических механизмов развития системы дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих.

Степень разработанности проблемы

В исследование проблем развития профессионального образования в целом и дополнительного профессионального образования государственных служащих в частности существенный вклад внесли работы С. Г. Атаманчука, П. Ф. Анисимова, П. Г. Арефьева, Г. С. Батыгина, А. Н. Блеера, С. А. Белякова, А. А. Воронина, А. И. Галагана, Т. С. Георгиевой, В. И. Добренькова, В. М. Зуева, Г. И. Лукина, В. И. Матирко, Т. В. Матвеевой, Ф. Э. Шереги. Заслуживают внимания исследования отечественного и зарубежного опыта обучения государственных служащих в научных трудах Х. А. Бекова, А. П. Балакиной, У. Барча, М. Буллита, Н. А. Волгина, В. Горба, М. Н. Дарвина, Е. В. Желанина, Н. А. Копылова, Ж. Ф. Кеслера, Е. А. Литвинцевой, Б. В. Лытова, А. В. Морозова, В. П. Мельникова, Е. В. Пронина, Е. В. Пермякова, В. В. Шуваева и других.

Однако многие актуальные вопросы развития дополнительного профессионального образования остаются не до конца разработанными и слабо исследованными. Нуждаются в осмыслении и аргументации концептуальные подходы к стратегии развития и совершенствования нормативно-правовой базы дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих. Требуют дальнейшего изучения вопросы развития социально-экономических механизмов эффективности их обучения, определения современных государственных требований к содержанию и технологиям дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих, реструктуризации сети его образовательных учреждений.

Актуальными продолжают оставаться следующие вопросы: управление качеством переподготовки и повышения квалификации работников государственной гражданской службы, создание национальной системы показателей качества и оценки эффективности обучения, мониторинг текущих и перспективных потребностей в обучении

учреждениями дополнительного профессионального образования, разработка методологии оценки карьерного роста кадров государственной гражданской службы, формулирование и разработка программ и технологий их дистанционного обучения. Требуется разработка и экспериментальная апробация социально-экономических механизмов развития системы дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих и выработка практических рекомендаций по повышению эффективности функционирования образовательных учреждений и подразделений дополнительного профессионального образования в Российской Федерации.

Дискуссионность проблематики, недостаточная разработанность научно-методологических подходов, а также научно-практическая и государственная значимость изучения поставленных проблем обусловили выбор темы настоящего исследования, его цель и задачи.

Целью диссертационного исследования является научное обоснование концептуальной модели дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих и разработка социально-экономических механизмов его развития в современных условиях.

Задачи диссертационного исследования:

1. Теоретически обосновать и предложить концептуальную модель системы дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих с учетом особенностей, обусловленных современным развитием государственной гражданской службы.

2. Исследовать эволюцию российской системы обучения гражданских служащих, выявить основные этапы ее становления на основе изучения как положительного, так и отрицательного опыта развития их дополнительного профессионального образования.

3. Обобщить зарубежный опыт построения и функционирования системы дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих и обосновать возможности его адаптации к отечественной практике.

4. Раскрыть закономерности формирования кадрового потенциала государственной гражданской службы и тенденции развития системы дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих.

5. Выявить финансово-экономические параметры дополнительного обучения кадров государственной гражданской службы на основе механизма формирования государственного заказа на их обучение и разработать технологию финансового мониторинга системы дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих.

6. Определить направления модернизации социально-экономических механизмов системы дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих.

7. Раскрыть потенциал и перспективные возможности развития инновационных информационно-образовательных технологий и систематизировать практику деятельности образовательных учреждений по применению технологий дистанционного обучения гражданских служащих.

8. Определить показатели стратегического развития социально-экономических механизмов дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих, ориентированные на качество и результативность их обучения. Разработать рекомендации по совершенствованию его институциональных основ в современных условиях.

Объектом исследования является система дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих Российской Федерации.

Предметом исследования выступают социально-экономические механизмы развития системы дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих Российской Федерации.

Теоретическая и методологическая основа диссертационного исследования представлена совокупностью фундаментальных положений

классической макроэкономической и институциональной экономической теории, концепции теории человеческого развития и человеческого капитала, теории непрерывного образования, а также основополагающих положений экономики и социологии образования, концепции управления образованием.

Инструментально-методический аппарат исследования

Обоснование теоретических положений и аргументация выводов осуществлялись на основе реализации общенаучных методов: диалектического, историко-логического, а также специальных приемов социально-экономического анализа: статистического, сравнительного, графической интерпретации, инструментария эволюционной динамики и др. В процессе исследования дополнительного профессионального образования и развития социально-экономических механизмов обучения государственных гражданских служащих использовалась совокупность различных методов анализа: системного, структурно-функционального, финансово-экономического, социологического. Использовались также технологии институционального проектирования, контент-анализа, анализа документов, моделирования, экономико-статистических группировок (функциональных, многомерных, типологических, структурных и аналитических). Обработка и наглядное представление полученных данных осуществлялись с применением современного программного обеспечения.

Информационной базой исследования послужили федеральные законодательные акты Российской Федерации, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, ведомственные акты министерств, служб, агентств Российской Федерации, региональные законодательные акты, регулирующие отношения в сфере дополнительного профессионального образования государственных служащих, публикации в периодической печати по экономике и праву.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в решении научной проблемы создания теоретического и методологического аппарата и разработке практических рекомендаций по развитию

социально-экономических механизмов дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих.

В работе получены и выносятся на защиту следующие положения:

1. Обоснована и предложена концептуальная модель системы дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих. Представлено теоретическое обоснование сущности дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих как целенаправленного процесса их непрерывного обучения по дополнительным образовательным программам, осуществляемым образовательными учреждениями дополнительного профессионального образования. Разработана концептуальная модель системы дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих. Выделены ключевые признаки и особенности системы дополнительного профессионального образования, заключающиеся в его объективно слабой интегрированности в сферу рыночных отношений. Эта особенность определяется спецификой правового статуса и функциями государственной гражданской службы. Вместе с тем отмечается, что полностью исключить рыночные отношения из системы дополнительного профессионального образования невозможно так как, существует область совместной деятельности государственных и предпринимательских структур на принципах партнерских отношений, что допускает возможность организации дополнительного профессионального образования гражданских служащих на рыночной основе.

2. Исследована эволюция отечественной системы обучения государственных гражданских служащих, определены ее этапы и выделены положительные и отрицательные моменты становления и развития профессиональной подготовки кадров для органов государственной власти. Выделены четыре периода становления и развития системы обучения государственных служащих (дореволюционный, советский, постсоветский и современный). Дореволюционный период характеризовался, с одной стороны, отлаженной системой назначения на должности и продвижения по службе,

с другой — сословным ограничением доступа к государственной службе. В советском периоде обучение работников органов государственной власти осуществлялось в массовом порядке через систему партийных и советских органов. Постсоветский период сопряжен с трансформацией в системе государственного управления и созданием основ государственной гражданской службы в условиях рыночной экономики. В современном периоде выявлены как негативные стороны, так и положительные моменты в организации обучения государственных служащих. Особое внимание уделено изучению процессов формирования институциональной среды и нормативно-правовой базы новой модели дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих.

3. Систематизирован зарубежный опыт построения и функционирования системы дополнительного профессионального образования гражданских служащих и определены возможности его адаптации к отечественной практике. Обобщены и систематизированы наиболее устойчивые практики (модели) в системе обучения государственных служащих в развитых странах и определены возможности их адаптации при обучении государственных гражданских служащих Российской Федерации. Выделены две основные модели их обучения – англосаксонская и романо-германская (континентальная). Континентальная модель подразделяется на открытую модель и модель должностного роста. Открытая модель допускает обучение принятых на государственную службу сторонних лиц, а модель должностного роста делает ставку на обучение кандидатов, включенных в резерв на замещение ими высших должностей. Определены особенности подготовки государственных служащих в зарубежных странах, основу которых составляет элитарное и иерархическое построение системы их обучения на опыте кадровой работы ведущих компаний. Выявлены следующие аспекты зарубежного опыта: курсы повышения квалификации организованы во всех министерствах и ведомствах, преподавательский состав комплектуется из представителей бизнес-структур, финансирование осуществляется на смешанной основе с использованием как бюджетных средств, так и средств крупных компаний, организация

обучения осуществляется по модульному принципу с учетом индивидуальных потребностей обучаемых. Доказывается возможность творческой адаптации указанных положительных сторон зарубежной практики в системе дополнительного профессионального образования работников государственной гражданской службы Российской Федерации.

4. Выявлены закономерности формирования кадрового потенциала государственной гражданской службы и тенденции развития системы дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих. Исследование подтвердило теоретические положения современной концепции бюрократии о самовоспроизводстве чиновничьего аппарата и выявило факторы роста численности и изменения качественного состава государственных гражданских служащих в Российской Федерации, связанные с государственным строительством и проводимой административной реформой. Раскрыты диспропорции в соотношении востребованных и невостребованных направлений и специальностей, программ и видов обучения, как в сфере базовой подготовки, так и в системе дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих. Выявлена недостаточно активная роль системы дополнительного профессионального образования в формировании прогрессивных пропорций кадрового потенциала государственной гражданской службы. Обоснована необходимость совершенствования существующего статистического учета кадров государственной гражданской службы и предложена система показателей для характеристики качественных, результативных сторон воспроизводства кадров государственных гражданских служащих.

5. Предложены финансово-экономические параметры системы дополнительного профессионального образования кадров государственной гражданской службы, механизм формирования государственного заказа на обучение, технология финансового мониторинга системы дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих. Обоснована необходимость нового подхода к бюджетному финансированию системы дополнительного профессионального образования с использованием механизма государственного заказа на

основе конкурсного его размещения и контрактных началах. Раскрываются особенности и недостатки практики применения указанного механизма в системе дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих. Проанализированы параметры финансирования государственного заказа на обучение работников государственной гражданской службы. Доказана необходимость разработки и практического применения финансового мониторинга в системе дополнительного профессионального образования. Раскрыты его содержание и этапы проведения. Определены возможности внебюджетного финансирования в системе дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих. Обоснована необходимость создания нормативно-правовых условий обеспечения многоканальности финансирования и стимулирования инновационных направлений в системе дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих.

6. Обоснованы основные направления модернизации социально-экономических механизмов системы дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих. В соответствии с новыми государственными требованиями раскрыты цели, задачи и направления модернизации социально-экономических механизмов функционирования образовательных учреждений по профессиональной переподготовке и повышению квалификации государственных гражданских служащих. Особо выделены направления модернизации социально-экономических механизмов, ориентированных на решение задач достижения высокого качества обучения в системе их дополнительного профессионального образования. К этим механизмам отнесены механизмы научного, правового, учебно-методического, информационно-аналитического, организационного обеспечения обучения кадров государственной гражданской службы. Обосновывается необходимость создания эффективной системы управления качеством образования и разработки инновационной модели профессиональной компетентности в системе дополнительного профессионального образования. Выявлены проблемы и трудности реализации

государственных требований к обновлению содержания образовательной деятельности. Выделены ключевые факторы качества обучения в системе дополнительного профессионального образования и раскрыты основные характеристики процессов системы управления качеством образования, принципы и показатели инновационной модели компетентностного подхода к обучению государственных гражданских служащих. Обоснованы приоритетные направления улучшения качества обучения и профессионализма преподавательского состава.

7. Раскрыты потенциальные возможности развития информационно-образовательных технологий и систематизирован опыт образовательных учреждений по применению технологий дистанционного обучения гражданских служащих. Доказано, что развитие государственной гражданской службы востребовало необходимость инновационной подготовки государственных гражданских служащих на основе применения современных образовательных технологий. Обосновываются их потенциальные возможности в оперативном получении необходимой информации, способствующей повышению уровня профессиональной компетентности гражданских служащих. Выявлена тенденция перехода от традиционной формы обучения к инновационному его типу на основе применения технологии дистанционного обучения. Обосновывается приоритетность дистанционной формы образования в сравнении с традиционной. Выявлены обстоятельства, затрудняющие широкое внедрение технологий дистанционного образования гражданских служащих, связанные с приверженностью к традиционным моделям обучения, высокой стоимостью разработки программного обеспечения, а также отсутствием запросов на подготовку специалистов в форме дистанционного образования. Сформулирована концепция дистанционного образования, предусматривающая многоканальное финансирование на принципах смешанной экономики, сочетающей целевое государственное регулирование и финансирование с автономией и самостоятельной деятельностью образовательных учреждений. Доказывается, что платная реализация курсов дистанционного образования из поэтапно создаваемого

фонда должна становиться источником финансирования системы дистанционного образования, а его финансовая эффективность базируется на возможной экономии, появляющейся благодаря снижению расходов на переезды или оплату работы меньшего числа преподавателей. Обобщен опыт образовательных учреждений по применению технологии дистанционного обучения гражданских служащих.

8. Разработаны показатели стратегического развития социально-экономических механизмов дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих, ориентированные на качество обучения. Предложены рекомендации по совершенствованию его институциональных основ в современных условиях. Сформулированы приоритетные направления стратегического развития социально-экономических механизмов дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих, предусматривающие комплекс мероприятий по совершенствованию правового, финансово-экономического, кадрового, информационного обеспечения системы дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих. Предложена стратегия совершенствования финансово-экономических механизмов, направленная на развитие модели его финансирования, обеспечивающей поступление не только средств из государственного бюджета, но и внебюджетных средств. Рекомендованы общие показатели (правовые, организационные, кадровые, финансовые, государственного заказа, конкурсных заявок, экономической эффективности обучения) и частные показатели (инновационные подходы к обучению, интерактивное дистанционное обучение, международное сотрудничество, инновационность образовательных программ) стратегического развития социально-экономических механизмов дополнительного профессионального образования гражданских служащих, определяющие вектор его направленности на качество и результативность обучения.

Раскрыто содержание институциональных основ системы дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих, рассматриваемых как процесс формирования

устойчивых практик социально-экономических механизмов в области профессионального обучения. Определены перспективные показатели эффективной реализации социально-экономических механизмов дополнительного профессионального образования, обеспечивающие внедрение инновационных моделей непрерывного профессионального образования, адекватных потребностям государственной гражданской службы Российской Федерации. Рекомендовано внесение соответствующих поправок в российское законодательство, регулирующее развитие социально-экономических механизмов системы дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих. В частности, предложено в закон «Об образовании» включить самостоятельный раздел о системе дополнительного профессионального образования и предусмотреть проведение постоянного мониторинга повышения профессиональной квалификации в образовательных учреждениях, реализующих программы дополнительного профессионального образования.

Практическая значимость результатов исследования заключается в возможности внедрения предложенных автором общих и частных показателей стратегии развития социально-экономических механизмов дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих, а также предложений по совершенствованию его институциональных основ в органах государственной власти. Концептуальные положения, выводы и предложения, содержащиеся в работе, могут быть использованы для совершенствования деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по развитию социально-экономических механизмов дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих. Кроме того, они могут быть использованы в законотворческом процессе при разработке нормативных актов, обеспечивающих механизм функционирования профессиональной переподготовки, повышения квалификации, стажировки, обучения государственных служащих за пределами территории Российской Федерации.

Апробация результатов исследования. Результаты диссертационного исследования опубликованы в 3 научных работах (в том числе в монографии автора и 2 монографиях в составе авторского коллектива), 7 статьях в центральных журналах, рекомендованных ВАК, 7 научных статьях, 7 учебных пособиях. Общий объем публикаций по теме исследования составляет 44,9 п. л. По результатам исследования опубликованы научные статьи в ряде ведущих научных журналов России: «Вестник Финансовой академии», «Государственная служба», «Высшее образование в России», «Кадровик», «Вестник МГУ», «Самоуправление: теория и практика», «Служба кадров и персонал».

Полученные автором результаты исследований используются при подготовке и проведении лекций и семинарских занятий по образовательным программам дополнительного профессионального образования на курсах профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных гражданских служащих. Данные материалы апробированы и нашли широкое применение в учебном процессе Финансовой академии при Правительстве Российской Федерации.

Результаты поэтапной разработки проблемы докладывались на ряде отечественных и международных научно-теоретических и научно-практических конференций и семинаров. Практический интерес представляет апробация результатов исследования на международных конференциях: «Бизнес-образование в структуре новой экономики» (доклад на Международном научно-практическом семинаре Российской Ассоциации бизнес-образования. Австрия, 24 февраля – 3 марта 2007 года); «Влияние Болонского процесса на развитие бизнес-образования в России» (доклад на международном семинаре «Вхождение России в единое европейское образовательное сообщество» и на международном семинаре РАБО «Экономическое и бизнес-образование в странах Европейского союза: тенденции и пути развития». Бельгия, 2 – 5 мая 2007 года. Франция, 6 – 13 мая 2007 года); «Лица бизнеса третьего тысячелетия: новые лидеры в новой экономике» (доклад на международном конгрессе «Деловая репутация и будущее России». 5 октября 2007 года);

«Рациональное и иррациональное в менеджменте» (доклад на международном научно-практическом семинаре Российской ассоциации бизнес-образования «Рациональное и иррациональное в менеджменте». Бормио, Италия, 1 – 8 марта 2008 года).

Всероссийские конференции: «Новые направления развития российского образования и их влияние на здоровье нации» (выступление на пленарном заседании «Государственная служба и здоровье нации». Москва, 16 января 2007 года); «Проблемы развития дополнительного профессионального образования государственных служащих» (выступление на VIII Всероссийской конференции по дополнительному образованию. Москва, 8 – 9 ноября 2007 года); «Финансирование подготовки кадров для органов местного самоуправления» (выступление на общероссийском совете муниципальной службы. Москва, 11 декабря 2008 года).

Апробация результатов исследования на научно-методологическом семинаре и на заседании «круглого» стола кафедры государственной службы Финакадемии по теме «Состояние и особенности ДПО государственных служащих» (март 2008 года). Научный доклад на межкафедральном научно-методологическом семинаре: «Состояние и проблемы развития дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих» (март 2009 года).

Выводы диссертационного исследования нашли свое отражение в предложениях автора по развитию социально-экономических механизмов дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих. Они активно применяются в работе департамента социально-трудовых отношения Министерства здравоохранения и социального развития, организующего работу по исполнению государственного заказа на дополнительное профессиональное образование государственных гражданских служащих Российской Федерации.

Структура работы. Основная часть исследования изложена на 283 страницах, текст иллюстрирован 20 таблицами, 2 схемами, 10 рисунками.

Диссертация включает в себя введение, четыре главы, заключение, библиографию из 170 источников, 16 приложений.

II. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИИ

1. Теоретическое обоснование концептуальной модели системы дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих

В диссертационном исследовании отмечается, что получение новых знаний диктуется не только соображением карьерного роста, но и самоценностью образования как такового. Поэтому, с одной стороны, можно говорить о дополнительном образовании как условии успешной профессиональной деятельности, а с другой – о непрерывном образовании, которое позволяет внести в жизнь человека более высокий, нежели только карьерный, смысл. В настоящее время существует неоднозначное толкование самой природы дополнительного профессионального образования (ДПО). Под ним понимается «непрерывное образование», «образование взрослых», «профессиональная переподготовка и повышение квалификации кадров», «последипломное образование», «послевузовское образование». Автор солидаризируется с мнением ученых и специалистов по теории и практике дополнительного образования, которые ДПО рассматривают в контексте концепции непрерывного образования. Поэтому нами ДПО понимается не как простое добавление к базовому профессиональному образованию, а как часть образовательной деятельности, обеспечивающей самонастраиваемый переход на обучение, основанного на принципах непрерывности.

В органах государственной власти профессиональная переподготовка и повышение квалификации государственных гражданских служащих являются важнейшими условиями их профессионального роста. Обучение государственных гражданских служащих требует создания современных видов его обеспечения (научного, учебного, учебно-методического, финансового, информационного, кадрового) и соответствующих им социально-экономических механизмов функционирования системы ДПО.

В диссертации дается следующее определение ДПО государственных гражданских служащих: это целенаправленный, непрерывный процесс дополнительного обучения, основанный на использовании определенных социально-экономических механизмов обеспечения деятельности образовательных учреждений по оказанию потребителям (обучаемым) дополнительных профессиональных образовательных услуг.

Предложена концептуальная модель системы ДПО государственных гражданских служащих, которая представлена в следующем виде (см. рис. 1).

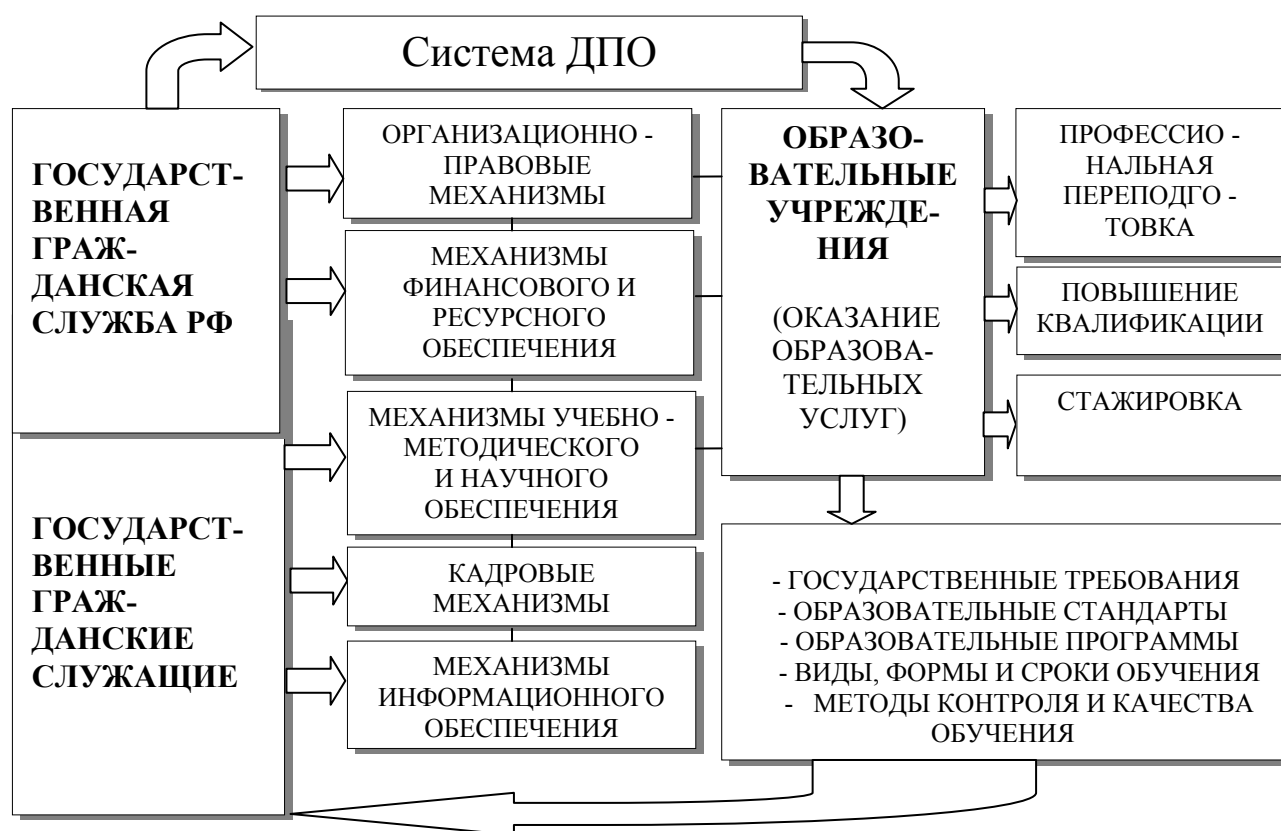


Рис. 1. Концептуальная модель системы ДПО государственных гражданских служащих

Концептуальная модель системы ДПО государственных гражданских служащих представляет собой совокупность ключевых взаимосвязанных элементов, таких как:

- Государственная гражданская служба, являющаяся не только потребителем, но и заказчиком образовательных услуг для образовательных учреждений ДПО. Она разрабатывает государственные требования и проводит конкурсы на обучение государственных гражданских служащих.

- Образовательные учреждения высшего профессионального образования, осуществляющие профессиональную переподготовку, повышение квалификации государственных гражданских служащих. Они участвуют в разработке образовательных стандартов, образовательных программ, учебных и учебно-методических материалов, определяют виды, формы, методы обучения и несут ответственность за качество их реализации.

- Различные социально-экономические механизмы системы ДПО, к числу которых относятся: организационно-правовые механизмы, механизмы финансирования и ресурсного обеспечения, механизмы учебно-методического и научного обеспечения, кадровые механизмы, механизмы информационного обеспечения, являющиеся связующими звеньями между потребителями услуг и образовательными учреждениями в системе ДПО.

- Система организации ДПО государственных гражданских служащих, включающая совокупность следующих подсистемных элементов: государственный заказ на их дополнительное профессиональное образование, конкурсные процедуры по исполнению государственного заказа, заключение государственных контрактов на обучение по образовательным программам ДПО, обучение, контроль профессиональной переподготовки и повышения квалификации гражданских служащих.

- Совокупность взаимосвязанных образовательных программ и государственных образовательных стандартов, государственных требований к содержанию и уровню подготовки обучающихся по программам профессиональной переподготовки, повышения квалификации, стажировки, обучения за пределами территории РФ.

По своей сущности институт государственной гражданской службы не является рыночным институтом, так как обучение кадров для государственных органов не зависит от спроса и предложения на рынке труда и образовательных услуг. Востребованность в получении государственными гражданскими служащими дополнительного профессионального обучения обусловлена развитием государственной гражданской службы, связанным с изменением функций, выполняемых гражданскими служащими.

В федеральном законодательстве о государственной гражданской службе¹ закреплён особый правовой статус и должностное предназначение гражданских служащих. Прописано, что они осуществляют профессиональную деятельность на должностях гражданской службы и получают денежное содержание за счёт средств федерального бюджета и бюджета субъектов РФ.

Подготовка гражданских служащих носит обязательный характер. Непрерывное образование является необходимой предпосылкой продвижения чиновников в системе государственной гражданской службы. Обучение кадров осуществляется в рамках исполнения ими должностных обязанностей, а также общности целей и задач образовательных учреждений ДПО. Однако обучение кадров для государственной гражданской службы полностью не исключается из сферы рынка. Поскольку существуют определённые области активного взаимодействия государственных и бизнес-структур в осуществлении совместных проектов и программ, то происходит взаимодействие этих структур на принципах партнёрства и открывается возможность организации ДПО по программам бизнес-образования.

В настоящее время в российском законодательстве об образовании нечётко прописан правовой статус бизнес-образования как особого звена системы образования. Необходимо решить вопрос о правовом статусе бизнес-образования, учитывая его особенности и возрастающую роль в инновационной направленности развития высшей школы.

¹ См.: Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ // Российская газета. 2004. 31 июля.

2. Эволюция отечественной системы обучения и современный этап развития дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих в России

По результатам исследования выделены четыре периода становления и развития системы обучения государственных служащих – дореволюционный, советский, постсоветский и современный. В дореволюционный и советский периоды закладывались основы традиций российской системы обучения чиновников. Дореволюционный период характеризовался отлаженной системой назначения на должность и продвижения по службе в зависимости от ступени и профиля образования, профессионального опыта и выслуги лет, деловых и нравственных качеств. Негативная сторона формирования кадров государственной службы была связана с чрезмерным бюрократическим централизмом, наличием сословного ограничения в доступе к государственной службе, оторванностью аппарата управления от широких масс населения.

В советский период обучение чиновников осуществлялось в значительной степени через партийно-советские органы. Не был преодолен бюрократизм управления, наблюдался невысокий образовательно-культурный уровень управленческих кадров госаппарата. Однако советский опыт характеризовался массовым охватом учебной работой чиновников различных уровней и должностей.

В постсоветский период обучение стало основываться на принципах применения механизмов государственного заказа для образовательных учреждений. Была установлена обязательность обучения кадров государственной службы в высших учебных заведениях – Российской академии государственной службы при Президенте РФ, Академии народного хозяйства и Финансовой академии при Правительстве РФ.

На современном этапе происходит завершение создания нормативно-правовой и институциональной основы ДПО, включающей ряд федеральных законов, а также 17 указов Президента РФ и 9 постановлений Правительства РФ, в которых определены: система

государственной службы, правовое регулирование деятельности государственной гражданской службы в части профессионального развития ее кадров, процедура конкурсного отбора программ ДПО, квалификационные требования к гражданским служащим. Однако наблюдалась слабая мотивация кадров высших категорий должностей в повышении квалификации, недостаточно активно использовался потенциал инновационных образовательных технологий, в частности дистанционного обучения в подготовке кадров государственной гражданской службы.

В Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» определены основания для направления гражданских служащих на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку. Каждой группе государственных должностей установлены квалификационные требования к образовательному цензу и стажу работы. Так, например, от претендентов на «высшие и главные государственные должности требуется наличие дополнительного высшего профессионального образования по профилю деятельности. Для замещения ведущих и старших государственных должностей требуется наличие высшего профессионального образования по специальности «Государственное управление», либо по специализации государственной должности, либо иное высшее образование, признанное равноценным». Основанием для направления государственного гражданского служащего на обучение в системе ДПО является его «назначение на иную должность государственной гражданской службы в порядке должностного роста на конкурсной основе, включение гражданского служащего в кадровый резерв на конкурсной основе, результаты аттестации гражданского служащего». В данном законе также определено, что «Повышение квалификации гражданского служащего осуществляется по мере необходимости, но не реже одного раза в три года. Профессиональная переподготовка и повышение квалификации гражданского служащего происходит в имеющих государственную аккредитацию образовательных учреждениях высшего, среднего

дополнительного профессионального образования в соответствии с федеральными государственными требованиями. Стажировка гражданского служащего осуществляется непосредственно в государственных органах и иных организациях». К сожалению, в российской практике часто не соблюдается установленный законодательством порядок прохождения профессиональной переподготовки, повышения квалификации и стажировки гражданских служащих с учетом занимаемых ими должностей.

В диссертационном исследовании раскрыты противоречия, сложившиеся в системе ДПО государственных гражданских служащих между возросшими требованиями к качеству образования и невозможностью их удовлетворения образовательными учреждениями; потребностью в концентрации образовательных ресурсов и отсутствием разработанных механизмов реализации этой потребности; требованиями к повышению квалификации кадров и несовершенством оценочных методик и процедур; уровнем образования гражданских служащих и их продвижением по службе.

В настоящее время сложилась система ДПО государственных гражданских служащих, включающая следующие механизмы: организационно-правовые, регулирующие нормативное обеспечение системы ДПО; механизмы финансирования, кадрового и ресурсного обеспечения, позволяющие решать вопросы, связанные с финансированием, кадровым и ресурсным обеспечением образовательных учреждений; механизмы учебно-методического и научного обеспечения, направленные на разработку и реализацию современных учебно-методических и научно-технических инновационных проектов и их внедрение в образовательный процесс; механизмы информационного обеспечения, предназначенные для получения оперативной информации по проблемам ДПО.

3. Зарубежный опыт построения и функционирования системы дополнительного профессионального образования гражданских служащих

Диссертационное исследование показало, что в зарубежных странах существуют различные модели построения системы обучения гражданских

служащих. Определены основные модели их профессиональной подготовки, функционирующие в странах с развитой рыночной экономикой. Континентальная модель обучения осуществляется по принципу иерархичности и верноподданности государству; англо - саксонская модель базируется на принципе интегрированной государственной власти.

В диссертационной работе исследован опыт обучения государственных служащих Франции, Германии, Великобритании, США, Японии. Рассмотренный нами зарубежный опыт экономически развитых государств позволил сделать следующие выводы.

Во-первых, существуют различия в концептуальных подходах к обучению государственных служащих. Вопросы их подготовки в континентальных странах Западной Европы и в Великобритании носят более элитарный и иерархический характер, чем в США. Фактически можно говорить о двух концепциях – европейской и американской. Европейская концепция предлагает формирование административно-управленческой элиты, состоящей из лиц, прошедших подготовку в основном в сфере управления (государственные менеджеры). Американская концепция предусматривает обучение государственных служащих на основе опыта работы крупных компаний.

Во-вторых, подготовка и переподготовка персонала государственной службы за рубежом осуществляется на основе рыночных принципов, предусматривающих взаимодействие различных видов учебных заведений (университетов, академий, школ, колледжей) с государственными органами. Во многих государствах действуют специальные учебные заведения (академии, национальные школы) для подготовки государственных служащих, которые финансируются из государственного бюджета.

В-третьих, профессиональная подготовка и переподготовка осуществляются в обязательном порядке, сроки обучения зависят от периода подготовки или переподготовки государственного служащего. Обучение предполагает сочетание теоретического и практического, конкретно-профессионального подходов, что оказывает позитивное влияние на подготовку специалистов.

В-четвертых, процесс обучения построен таким образом, что он позволяет осуществлять технологию перевода целей профессионального образования в практическую плоскость служебной деятельности гражданских служащих на основе набора соответствующих компетенций, необходимых для исполнения ими конкретной должности.

4. Закономерности формирования кадрового потенциала государственной гражданской службы и тенденции развития системы дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих

Проведенный в диссертации анализ данных численности и состава работников государственной гражданской службы за период с 1999 по 2007 год показал высокую динамику роста количества гражданских служащих. Численность всех государственных работников на государственных и гражданских должностях в органах государственной власти в 2007 году составила 791 820 человек и по сравнению с 1999 годом выросла в 1,63 раза, а в 2008 году государственных гражданских служащих насчитывалось 846 307 человек, то есть по сравнению с 1999 годом их численность выросла в 1,74 раза. Высокие темпы роста численности кадров государственной гражданской службы подтверждают теоретические положения современной концепции бюрократии о внутреннем механизме самовоспроизводства чиновничьего аппарата. Вместе с тем были выявлены более высокие темпы роста численности государственных гражданских служащих на региональном уровне, чем на федеральном. Была неодинаковой динамика роста работников государственной власти в зависимости от ветвей власти. Наибольший рост наблюдался в органах исполнительной власти. Это было обусловлено действием факторов, связанных с реформированием российской государственной гражданской службы.

Должностной состав работников гражданской службы характеризовался многочисленностью категории «Специалисты». На лиц, замещающих эти должности, приходилось 55,5 % общей численности работников, замещающих должности государственной и гражданской

службы, а в федеральных органах государственной власти этот показатель был еще выше.

Средний возраст лиц, замещавших государственные должности и должности гражданской службы, составлял 39 лет. Значительная часть работников, замещающих должности гражданской службы, проработала в государственных органах 15 лет и более – около четверти. Самая высокая доля работников с многолетним опытом работы в государственных органах отмечена на федеральном уровне – 40,6 %.

Важнейшей характеристикой кадрового потенциала государственных служащих является уровень их образования. Показатели образования государственных служащих постоянно улучшались. На январь 2007 года доля лиц, имеющих высшее профессиональное образование в общей численности работников, замещающих должности гражданской службы, составила 82,1 %. Из них почти 9 % имели более двух дипломов о высшем образовании.

Гендерные пропорции государственных гражданских служащих были следующими. Женщины занимали 71,7 % должностей гражданской службы, тогда как мужчины – 28,3 %. Однако ключевые управленческие решения принимают мужчины. Женщин в 2 раза меньше на руководящих должностях, а на федеральном уровне соотношение 1 к 4 в пользу мужчин.

Состав кадров гражданской службы по направлениям и специальностям базовой профессиональной подготовки характеризовался тем, что основная часть работников имела высшее образование по направлениям подготовки: «экономика управления» – 38,0 % (в том числе по направлению «юриспруденция» – более четверти), гуманитарные и социальные науки – 28,9 %. В то же время наблюдался перекосяк: невысокая доля работников гражданской службы с высшим образованием по специальности «Государственное и муниципальное управление» (5,2 %) при высокой доли госслужащих, имеющих высшее техническое образование (16,4 %).

Выявлена недостаточно активная роль системы ДПО государственных гражданских служащих в воспроизводстве кадрового потенциала государственной гражданской службы. В течение последних

лет не прошли обучение по программам ДПО 32,4 % федеральных государственных гражданских служащих, а из числа кадров гражданской службы субъектов Российской Федерации – 38,4 %. В должностном разрезе наибольшая доля лиц, направленных на ДПО, приходилась на тех, кто замещал старшие и ведущие государственные должности (соответственно 48 и 32 %) и меньше всего обучалось сотрудников, замещающих высшие и главные государственные должности (соответственно 1 и 9 %).

Анализ распределения государственных служащих по видам дополнительного профессионального обучения (профессиональная переподготовка, повышение квалификации, стажировка, в том числе стажировка за рубежом) выявил преобладание такого вида обучения, как повышение квалификации над профессиональной переподготовкой. Особенно оно отмечалось при замещении государственными служащими высших и главных должностей, что связано с более высокой стоимостью обучения слушателей по программе переподготовки по сравнению с программой повышения квалификации и слабой их мотивацией к обучению в системе ДПО. Отмечается нестабильная динамика подготовки специалистов по востребованным направлениям обучения. Эти колебания связаны прежде всего с процессами реформирования государственной гражданской службы и изменением нормативно-правовой базы, регулирующей ДПО гражданских служащих.

По результатам исследования установлено, что действующая статистическая отчетность о кадровом потенциале государственной гражданской службы и о системе ДПО несовершенна. В ней отсутствуют показатели оценки качества и результаты деятельности образовательных учреждений системы ДПО. В диссертации предложены показатели, характеризующие качественную сторону обучения в системе ДПО: прохождение государственной службы в зависимости от стажа работы и участия в программах обучения ДПО; доля гражданских служащих, получивших базовую подготовку по востребованным направлениям, соответствующим характеру профессиональной деятельности; доля гражданских служащих, обученных по направлениям в системе ДПО; доля

обученных по программам, разработанным в соответствии с новыми государственными требованиями и образовательными стандартами; доля государственных служащих, прошедших обучение по программам с использованием новых информационно-образовательных технологий по программам дистанционного обучения; доля программ, преподаваемых квалифицированными педагогическими кадрами. Приведенная система показателей может быть рекомендована для проведения кадрового мониторинга в системе ДПО государственных гражданских служащих.

5. Финансово-экономические параметры системы дополнительного профессионального образования кадров государственной гражданской службы. Механизм формирования государственного заказа на их обучение и технология финансового мониторинга системы дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих

В диссертации отмечается ключевая роль государственного заказа на обучение государственных гражданских служащих в системе ДПО. Подчеркивается, что порядок его размещения, объем и структура утверждаются Правительством РФ. Финансирование государственного заказа зависит от видов дополнительного образования. Одна часть объема государственного заказа включает в себя финансирование профессиональной переподготовки, которое осуществляется на основе финансовых расчетов и возможных прогнозов реорганизации государственного аппарата. Вторая часть государственного заказа включает финансирование программ, связанных с повышением квалификации гражданских служащих. Эта часть отражает стабильность функционирования и развития государственного аппарата и не связана с крупными организационными изменениями. Данный вид дополнительного образования предусматривает прохождение службы в одном и том же государственном органе и не дает права на новый вид организационной деятельности. Третья часть финансирования государственного заказа предусматривает выделение денежных средств на стажировку, являющуюся разновидностью повышения квалификации гражданских служащих. Четвертая часть государственного заказа связана с финансированием обучения ДПО гражданских служащих за пределами

территории РФ.

При размещении государственного заказа государственный орган, управляющий государственной службой, должен руководствоваться функциями, осуществляемыми государственной гражданской службой и потребностями в профессиональном образовании лиц, замещающих должности гражданских служащих. На основе заявок на обучение по образовательным программам определяется структура государственного заказа и рассчитывается объем его финансирования с использованием экономических нормативов стоимости образовательных услуг и прогнозов численности гражданских служащих, направляемых на обучение по группам и категориям должностей гражданской службы, видам, формам и срокам ДПО.

Механизм государственного заказа на ДПО государственных гражданских служащих предусматривает «необходимость согласования размещения государственного заказа государственного органа по управлению гражданской службой (заказчик) с государственным органом по управлению образовательными учреждениями системы ДПО (поставщик). Государственный заказ осуществляется на конкурсной основе. При этом согласование интересов поставщика и заказчика осуществляется в форме государственного контракта».¹ Поскольку в нормативных актах нет достаточной четкости в трактовке термина «согласование», данный термин может пониматься как «согласие», то есть обязанность государственного органа (поставщика) доводить до сведения свое решение о размещении государственного заказа заказчика без наличия ответственности за конечный результат.

Процедура разработки государственного заказа включает в себя комплекс мероприятий, связанных со сбором данных о потребностях, процедуре формирования, размещения, организации исполнения

¹ См.: О реализации функций по организации формирования, размещения и исполнения государственного заказа на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку федеральных гражданских служащих. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 апреля 2008 года № 284.

государственного заказа. При определении потребности в обучении гражданских служащих учитываются как количественные, так и качественные параметры формирования кадрового потенциала гражданских служащих. Такие параметры определены в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации», а именно: «назначение гражданского служащего в порядке должностного роста на иную должность гражданской службы на конкурсной основе; включение гражданского служащего в кадровый резерв для замещения должности гражданской службы на конкурсной основе; решение аттестационной комиссии о соответствии гражданского служащего замещаемой должности при условии успешного освоения им образовательных программ. Федеральный государственный орган (заказчик) совместно с федеральным государственным органом по управлению государственной службой, с одной стороны, и образовательным учреждением, с другой стороны, заключает государственный контракт на профессиональную переподготовку и повышение квалификации гражданских служащих». Государственный контракт содержит обязательное условие о возмещении государственным органом по управлению государственной службой образовательному учреждению затрат на профессиональную переподготовку и повышение квалификации указанных служащих».

Доказана целесообразность распределения обучающихся по годам в пределах установленного периода обучения и равномерный охват всех категорий и групп должностей. Государственный заказ формируется с учетом программ профессионального развития гражданских служащих, основанных на индивидуальных планах. Программа государственного органа по профессиональному развитию гражданских служащих предусматривает следующие показатели: ежегодную потребность по видам обучения ДПО, по категориям и группам должностей, направлениям, то есть в должностном и образовательном разрезе. Раскрывается общее и особенное в механизме государственного заказа в системе ДПО государственных гражданских служащих. Отмечается его связь с общим порядком, установленным Бюджетным кодексом и Федеральным законом

№ 94 «О размещении заказа на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд».

Финансирование на основе конкурсного распределения средств способствует созданию конкурсной среды, развитию инновационной деятельности и повышению эффективности расходования выделенных финансовых средств. Особенности коммуникации государственных органов власти и образовательных учреждений предъявляют специфические требования к механизму государственного заказа в системе ДПО гражданских служащих. Его применение на практике показало ряд недостатков. К числу таких недостатков можно отнести следующие: не всегда применяются надежные оценочные критерии при проведении процедур распределения государственных заказов, не отработана конкурсная документация, не отлажен порядок формирования конкурсных комиссий, недостаточная ответственность органов государственного управления за организацию формирования, размещения и исполнения государственного заказа в системе ДПО гражданских служащих.

Непрерывное наблюдение и отслеживание исполнения государственного заказа в системе ДПО осуществляется на основе технологии финансового мониторинга. Выделено пять этапов этой технологии – от определения и уточнения государственных требований к обучению и разработке государственного заказа до анализа исполнения государственного заказа, динамики использования бюджетных средств и принятия управленческих решений в этой области. Исследование динамики использования бюджетных средств по реализации образовательных программ ДПО за последние годы показало рост бюджетных ассигнований, выделенных из федерального бюджета, а также количества органов исполнительной власти – участников государственного заказа. Финансовый мониторинг позволяет анализировать итоги исполнения государственного заказа, раскрывать основные причины не освоения бюджетных средств, выделенных на обучение гражданских служащих. Анализ динамики использования бюджетных средств по реализации образовательных программ ДПО за последние годы (2004 –

2007 годы) показал, что наблюдаются рост бюджетных ассигнований, выделенных из федерального бюджета на исполнение заданий государственного заказа, и увеличение количества федеральных органов исполнительной власти - участников государственного заказа. Положительная динамика сохраняется и по основному показателю реализации государственного заказа – количеству гражданских служащих, успешно освоивших программы ДПО в рамках государственного заказа (см. табл. 1).

Таблица 1

Динамика исполнения государственного заказа на ДПО
государственных гражданских служащих за 2004 – 2008 годы

Наименование показателей	2004	2005		2006		2007		2008	
	Кол.	Кол.	% роста 2005/ 04	Кол.	% роста 2006/ 05	Кол.	% роста 2007/ 06	Кол.	% 2008/ 07
1. Объем финансирования государственного заказа, (тыс. руб.)	83 243,17	106 997,87	128,5	613 960,0	573,8	756 233,6	123,2	564 904,18	74,7
2. Обучено гражданских служащих, (чел.)	12 279	18 093	147,3	104 395	576,9	117 675	112,7	107 601	91,4
3. Количество ФОИВ, участвующих в государственном заказе	54	68	125,9	76	111,8	76	111,8	85	111,8
4. Средняя стоимость обучения одного слушателя, (руб.)	6 779	5 914	-12,8	5 881	-0,56	6 426	109,3	5 249	- 18,3
5. Средняя стоимость одного академического часа обучения (72 часа), (руб.)	94	82	-13%	81,7	-1,4%	89,3	1,9%	72,9	- 18,4

При положительной динамике финансирования государственного заказа на ДПО его исполнение по федеральным органам исполнительной власти показывает, что было освоено от 55 до 90 % выделенных средств на профессиональную переподготовку и повышение квалификации.

Среди основных причин неосвоения выделенных средств можно отметить нескоординированное взаимодействие центрального аппарата федеральных органов исполнительной власти со своими территориальными органами. Происходила замена запланированного обучения по более дорогостоящим и долгосрочным программам профессиональной переподготовки на обучение менее затратным и менее продолжительным программам повышения квалификации. Изменение категорий должностей гражданских служащих, подлежащих обучению в рамках государственного заказа, и изменение продолжительности запланированных образовательных программ привело к снижению стоимости обучения.

Несмотря на положительную динамику показателей государственного заказа по обучению государственных гражданских служащих, наблюдается снижение средней стоимости обучения одного слушателя. Так, например, если в 2004 году она составила 6 779 руб., то в 2005 году наблюдается снижение до уровня 5 914 руб., и до 5 881 руб., в 2006 году. И только лишь в 2007 году средняя стоимость обучения одного слушателя увеличилась и составила 6 426 руб. (это примерно уровень 2004 года). Аналогичная ситуация и со стоимостью нормы одного академического часа (из расчета программы повышения квалификации в объеме 72 часов). В 2004 году она составила 94 руб., 2005 году – 82 руб., 2006 году – 81,7 руб., 2007 – 89,3 руб.

К числу базовых положений, в соответствии с которыми осуществляется финансирование государственного заказа на обучение гражданских служащих, относится определение стоимости обучения и установление базового экономического норматива стоимости обучения одного слушателя с последующим учетом должностных групп обучаемых и длительности обучения. Сложилась практика применения

дифференцированных поправочных коэффициентов стоимости обучения в зависимости от принадлежности к должностным группам и с учетом инфляции. Однако существующий порядок расчета экономического норматива стоимости одного человеко – часа по группам должностей гражданских служащих не полностью учитывает имеющиеся изменения в целом, а также оплате труда профессорско-преподавательского состава и накладные расходы образовательных учреждений системы ДПО.

При финансировании государственного заказа на обучение гражданских служащих в системе ДПО до сих пор нерешенным остается механизм финансирования и порядок организации обучения гражданских служащих территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ). В связи с этим, представляется целесообразным объединить усилия ФОИВ, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и образовательных учреждений в формировании заказа-задания на обучение гражданских служащих, определить в федеральных округах базовые образовательные учреждения для переподготовки и повышения квалификации гражданских служащих.

В диссертационном исследовании обосновывается методический подход к определению экономической эффективности обучения гражданских служащих. Он включает следующие этапы.

Первый этап предполагает определение реальной потребности в обучении госслужащих и включает проведение работ по оценке соответствия профессиональной деятельности, образовательного и квалификационного потенциала каждого гражданского служащего должностным требованиям, определение объема знаний, новых технологий управления, которые он должен освоить. Кроме того, непосредственный руководитель должен определить направления мероприятий по выполнению государственным гражданским служащим индивидуальных планов профессионального развития.

Второй этап предусматривает оценку степени достижения поставленных целей и выполнения задач обучения гражданских

служащих. Это позволяет определить эффективность использования финансовых средств, направленных на их обучение. Данная работа возложена на руководителя структурного подразделения органа исполнительной власти.

Третий этап заключается в предоставлении гражданскими служащими отчета об обучении. В нем указываются цели обучения, какие знания получены, какие инновационные подходы применены в итоговой выпускной работе, что предлагается внедрить на рабочем месте, в подразделении, федеральном органе исполнительной власти.

На четвертом этапе определяется результативность профессиональной переподготовки и повышения квалификации гражданских служащих. Оценка производится по количеству разработанных и внедренных слушателями предложений по совершенствованию их профессиональной деятельности.

б. Модернизация социально-экономических механизмов развития системы дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих

В соответствии с государственными требованиями, утвержденными Правительством Российской Федерации от 6 мая 2008 года, по профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке государственных гражданских служащих определено положение об обязательном повышении ими квалификации один раз в три года. Кроме того, в них предусмотрены следующие формы их обучения «с отрывом, с частичным отрывом (до трех рабочих дней в неделю) или без отрыва (вечерние группы) от службы с использованием возможностей дистанционных образовательных технологий в зависимости от категории и групп должностей гражданской службы». Установлен общий объем аудиторной учебной нагрузки гражданских служащих в неделю. Предусмотрен принцип формирования учебных групп, а также количество гражданских служащих в учебных группах при проведении практических и семинарских занятий. Установлена процедура итогового контроля по результатам обучения слушателей, которое завершается обязательной

государственной аттестацией и выдачей документов государственного образца. Предложен также организационный механизм реализации государственных требований.

В государственных требованиях наряду с общими выделяются особые требования к соответствующим видам обучения гражданских служащих. Определены полномочия государственного органа по управлению государственной службой, образовательного учреждения и представителя нанимателя при реализации государственных требований в системе ДПО. В обобщенном виде изложена система требований к качеству ДПО и критерии повышения его эффективности и результативности деятельности гражданских служащих, прошедших обучение.

В диссертации предложены ключевые факторы качества обучения гражданских служащих. К ним отнесены:

- качество содержания образования, в частности качество конкретных образовательных программ; качество слушателей, их положительная мотивация;
- качество методического и материально-технического обеспечения образовательного процесса;
- качество профессорско-преподавательского состава; качество общего менеджмента образовательных учреждений системы ДПО.

Делается вывод, что главным вектором модернизации обучения гражданских служащих является разработка и внедрение эффективного механизма управления качеством образования.

В диссертации отмечается важная роль разработки инновационной модели профессиональной компетентности работников государственной и гражданской службы в модернизации системы ДПО гражданских служащих. Она рассматривается как главный вектор развития механизма управления качеством обучения в системе ДПО. Раскрывая инновационные признаки компетентностного подхода к обучению (рейтинговая оценка знаний, модульная организация обучения, связь теории и практики, обучение через постановку и решение конкретных управленческих задач, развитие самостоятельности и индивидуализации в

обучении и др.), делается вывод, что профессиональный потенциал работника – необходимое, но недостаточное условие для успешного выполнения современной управленческой деятельности. Все возрастающее значение для замещения государственной должности придается социальному потенциалу работника, направленному на обучение. В диссертации предложены показатели самостоятельности, мотивации и целеполагания, развития познавательной, коммуникационной и управленческой деятельности.

Определены показатели профессиональной компетентности гражданских служащих, создающие основу для дальнейшей модернизации профессионально-квалификационной структуры кадров гражданской службы и обновления программ обучения в системе ДПО.

Выделяются также параметры указанного механизма, такие как: качество результатов деятельности, качество самих процессов и качество организации деятельности. Применительно к системе ДПО качество результатов образовательной деятельности определяется качеством знаний, навыков и умений гражданских служащих, их активной гражданской позицией, уровнем культуры и нравственности. Решение стратегических задач обеспечения качества обучения в системе ДПО гражданских служащих возможно по следующим направлениям:

- развитие новых форм и механизмов оценки качества деятельности образовательного учреждения по реализации образовательных программ, в том числе с привлечением общественных и профессиональных объединений;

- осуществление мониторинга деятельности преподавателей и слушателей;

- разработка аудиторских свидетельств по контролю процессов обучения и оценивания;

- проведение рейтинг-опросов преподавателей и обучаемых; подготовка к лицензированию и аккредитации новых образовательных программ;

- прохождение процедуры аккредитации в международной аккредитационной организации; повышение академической мобильности

и содействие интеграции образовательных учреждений в мировое образовательное пространство с зарубежными партнерами (программы «двойного диплома»).

7. Информационно-образовательные технологии и технологии дистанционного обучения в российской системе дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих

По результатам диссертационного исследования доказывается важность и значимость информационно-образовательных технологий. Ключевую роль среди них занимает технология дистанционного обучения. В этой связи обосновываются социально-экономические причины привлекательности дистанционной формы обучения для государственной гражданской службы. К числу таких причин относятся:

– значительное увеличение доли интеллектуального труда, что требует дальнейшего возрастания массовости и доступности образования в органах государственной власти;

– значимость дистанционного образования, обусловленная существенной экономической выгодой;

– то, что появление дистанционного образования в России совпало с развитием российских компьютерных сетей.

В системе дистанционного образования активно применяются следующие виды инновационных технологий: кейсовая, интернет-технология, телекоммуникационная технология.

Кейсовая технология дистанционного образования основана на предоставлении информационно-образовательных ресурсов, предназначенных для самостоятельного изучения обучаемыми различных видов образовательной информации.

Интернет-технология (сетевая технология) позволяет использовать возможности компьютерных серверов для обеспечения доступа обучающихся к информационным образовательным ресурсам, а также совокупность методических, организационных, технических и программных средств по управлению учебным процессом.

Телекоммуникационная технология дистанционного обучения основана на применении телевидеоконференций для осуществления прямого контактного общения с обучаемыми.

Исследование позволило выявить механизм применения дистанционного обучения. В основе такого механизма должна быть специальная структура, выполняющая функции педагогического проектирования образовательного процесса и содержательной части учебных дисциплин.

Применение дистанционного обучения имеет ряд особых характеристик: разделение процессов преподавания и обучения во времени и пространстве; освоение обучаемыми образовательных программ по месту их профессиональной деятельности при доминанте самостоятельной работы; обязательное применение коммуникационных технологий для передачи знаний и интерактивного взаимодействия субъектов обучения.

Обобщен опыт применения дистанционного обучения гражданских служащих в образовательных учреждениях, в том числе в Финансовой академии при Правительстве Российской Федерации. Оно представляет собой упорядоченное взаимодействие преподавателя и обучающегося в информационно-образовательной среде.

Интеграция образовательной деятельности происходит на портале www.dofa.ru, который объединяет мини-порталы филиалов, представительств, органов государственной власти в субъектах Российской Федерации и позволяет реализовать функции преподавателя по разработке и доставке контента (учебного материала: видеолекции, тестовые задания, задания для самостоятельной работы и др.), виртуальное общение субъектов образовательного процесса, оценить уровень подготовки обучаемого, вести консультационную и самостоятельную работу обучающегося.

Общение преподавателя и обучающегося обеспечивается с помощью использования видеоконференций, форумов, электронной доски объявлений и электронной почты. Контроль результатов осуществляется при помощи сервера интернет-обучения (подсистем

тестирования) и самотестирования обучающегося с предоставлением результатов преподавателю. Работа по обучению государственных служащих ведется в соответствии с расписанием занятий и индивидуальным сетевым графиком. Дистанционное обучение, применяемое в Финансовой академии при Правительстве Российской Федерации, прошло апробацию и внедрено в процесс переподготовки и повышения квалификации государственных гражданских служащих.

8. Показатели стратегического развития и институциональные основы совершенствования социально-экономических механизмов системы дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих

Стратегическое развитие ДПО государственных гражданских служащих предполагает комплекс мероприятий, направленных на совершенствование его правового обеспечения, построение современной системы управления ДПО, выработку научных ориентиров по повышению качества и эффективности образовательного процесса, а также совершенствование его финансово-экономических механизмов.

В диссертационном исследовании определены стратегические показатели развития системы ДПО государственных гражданских служащих. К их числу относятся:

– *правовые показатели*, отражающие наличие нормативно-правовой базы, регламентирующей организацию и правовое обеспечение обучения государственных гражданских служащих, а также степень влияния законодательства на качество ДПО различных категорий и групп государственных гражданских служащих и его эффективность;

– *организационные показатели*, определяющие характер целей и задач обучения государственных гражданских служащих, новизну стиля работы руководителей по профессиональному росту подчиненных, удовлетворенность трудом работников органов государственной власти, степень влияния обучения на результаты деятельности структурного подразделения, качество работы учебных заведений по ДПО госслужащих, количество разработанных и внедренных слушателями

предложений по совершенствованию деятельности в рамках исполняемых служебных обязанностей;

– *кадровые показатели*, характеризующие общее состояние образовательного уровня государственных гражданских служащих, изменение профессионально-образовательного состава и квалификации кадров, роль руководителя в работе по повышению профессионального уровня подчиненных, итоги аттестации государственных гражданских служащих, соответствие профессиональной деятельности, образовательного и квалификационного потенциала каждого государственного гражданского служащего должностным требованиям;

– *показатели государственного заказа* на профессиональную переподготовку, повышение квалификации, стажировку и обучение государственных гражданских служащих за пределами территории Российской Федерации: численность подлежащих обучению (отдельно по каждой программе), объем средств для оплаты ДПО гражданских служащих, объем средств для финансирования научно-методического и информационно-аналитического сопровождения государственного заказа;

– *финансовые показатели*, включающие оценку эффективности затрат, связанных с обучением государственных гражданских служащих, его стоимостные показатели, динамику объема финансирования, эффективность учебно-методического и научного обеспечения образовательного процесса.

Институциональная основа ДПО государственных гражданских служащих в диссертации рассматривается как процесс формирования его устойчивых практик на основе функционирующих социально-экономических механизмов в области профессионального обучения. Совершенствование институциональных основ ДПО гражданских служащих предполагает: разработку законодательных актов, регулирующих процесс их непрерывного обучения; корректировку государственных требований по ДПО гражданских служащих; уточнение механизмов функционирования государственного заказа на ДПО гражданских служащих.

В диссертации обосновываются предложения по совершенствованию действующего законодательства и нормативно-правовой базы ДПО государственных гражданских служащих.

В целях осуществления единой государственной политики ДПО государственных гражданских служащих предлагается на федеральном уровне принять поправки к законодательству об образовании в части правового обеспечения функционирования системы ДПО, предусмотрев включение в нем самостоятельного раздела о системе ДПО в целом и об обучении государственных гражданских служащих в частности.

Для создания конкурентоспособной образовательной системы, ориентированной на инновационное развитие страны, рекомендуется определить приоритетные направления работы в области повышения квалификации при подготовке кадров с участием работодателей и включить их в национальный проект «Образование».

Предлагается разработать законодательную основу независимой общественно-профессиональной аттестации и аккредитации образовательных учреждений и программ ДПО. Необходимо внести в «Положение о Федеральном агентстве по образованию» обязанность по проведению постоянного мониторинга деятельности образовательных учреждений, реализующих программы ДПО.

Целесообразно разработать новую редакцию типового положения об образовательном учреждении дополнительного профессионального образования специалистов с учетом зарубежного опыта и инновационного его развития.

Основные публикации по теме диссертации

Монография и статьи в монографии (15,8 п. л.)

1. Социально-экономические механизмы развития системы дополнительного профессионального образования государственных служащих: Монография. М.: Экономический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, ТЕИС, 2009. 12,5 п. л.

2. Бизнес-образование в условиях модернизации образовательного процесса / Теоретические и методические проблемы инновационной системы образования в Финансовой академии при Правительстве Российской Федерации: Монография. М.: ФА, 2008. 15,0 п. л. (в соавт., авт. — 2,0 п. л.).

3. Технология финансового мониторинга дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих Российской Федерации / Мониторинг развития государственной гражданской службы Российской Федерации: Монография / Под ред. А. В. Иванова. М.: Финакадемия, 2009. 9,7 п. л. (в соавт., авт. — 1,3 п. л.).

Статьи в рецензируемых журналах, включенных в перечень ВАК (5,4 п. л.)

4. Мониторинг реформирования государственной службы в финансово-экономической сфере // Вестник Финансовой академии. 2007. № 4. 1,0 п. л. (в соавт., авт. — 0,4 п. л.).

5. Технология финансового мониторинга дополнительного профессионального образования государственных служащих РФ // Вестник Финансовой академии. 2008. № 3. 0,8 п. л.

6. Повышение квалификации или профпереподготовка? // Государственная служба. 2009. № 1. 0,6 п. л.

7. Социально-экономическая характеристика состояния дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих // Вестник финансовой академии. 2009. № 2. 1,0 п. л.

8. Направления модернизации ДПО государственных служащих // Высшее образование в России. 2009. № 5. 1,0 п. л.

9. Дополнительное образование государственных служащих: состояние и проблемы профессионального развития // Кадровик. 2009. № 5. 1,0 п. л.

10. О моделях и особенностях дополнительного профессионального образования государственных служащих // Вестник МГУ. 2009. № 5. 0,6 п. л.

Статьи в реферируемых журналах и сборниках (8,5 п. л.)

11. Механизмы государственной поддержки сохранения и создания рабочих мест. М.: Институт труда, 1998. 1,0 п. л.

12. Инвестиционное стимулирование создания новых рабочих мест – важный экономических рычаг решения вопросов занятости. М.: Институт труда, 1998. 1,3 п. л.

13. Учиться никогда не поздно // Самоуправление: теория и практика. М., 2008. № 10. 0,8 п. л.

14. Инновационная модель профессиональной компетентности в системе дополнительного профессионального образования государственных служащих // Служба кадров и персонал. М. 2009. № 4. 0,5 п. л.

15. Показатели состояния и динамики дополнительного профессионального образования государственных служащих // Самоуправление: теория и практика. М. 2009. № 4. 1,0 п. л. (в соавт., авт. — 0,4 п. л.).

16. На базе единых принципов – в рамках единой системы. Материалы «круглого стола»: «Проблемы профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных служащих финансово-экономического профиля» // Служба кадров и персонал. 2005. № 3. 0,1 п. л.

17. Социологические аспекты административной реформы / Актуальные проблемы правового обеспечения государственного управления: Сборник научных статей / Под ред. В.А. Козбаненко, С.М. Зубарева. М.: Финакадемия, 2009. 0,4 п. л. (в соавт., авт. — 0,4 п. л.).

18. Саморегулируемые организации: научно-практическое пособие. М.: Финакадемия, 2009. 16,28 п. л. (в соавт., авт. — 4,0 п. л.).

Учебные пособия (15,2 п. л.)

19. Методические рекомендации по проведению индивидуальной работы со слушателями Института государственной службы. М.: Финакадемия, 2004. 1,6 п. л. (в соавт., авт. — 0,8 п. л.).

20. Теория и организация государственной службы: Методические рекомендации по разработке курсового проекта. М.: Финакадемия, 2004. 2,8 п. л. (в соавт., авт. — 1,4 п. л.).

21. Методические рекомендации по проведению индивидуальной работы со студентами для преподавателей Академии. М.: Финакадемия, 2004. 2,0 п. л. (в соавт., авт. — 1,0 п. л.).

22. Основные направления совершенствования профессиональной переподготовки и повышения квалификации госслужащих финансово-экономического профиля // Реформирование государственной службы. Ч. 1. М.: ФА, 2005. 10,0 п. л. (в соавт., авт. — 1,0 п. л.).

23. Основы социального управления: Учебное пособие: В 2 ч. М.: Финакадемия, 2008. 10,0 п. л. (в соавт., авт. — 5, 0 п.л.).

24. Управление проектами в органах государственной власти: Учебное пособие. М.: Финакадемия, 2009. 12,0 п. л. (в соавт., авт. — 6,0 п. л.)