

Оболенская Алена Германовна,

кандидат экономических наук, доцент, кафедра социальной психологии, конфликтологии и управления, Институт психологии, Уральский государственный педагогический университет; 620017, г. Екатеринбург, пр. Космонавтов, д. 26; e-mail: a.obolenskaya@mail.ru

**ПЕРЕПОДГОТОВКА СЛУЖАЩИХ КАК УСЛОВИЕ КОНСТРУКТИВНОЙ РЕФОРМЫ
ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ
НАЦИОНАЛЬНОГО ПЛАНА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ**

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: государственная служба; переподготовка; обучение взрослых; коррупция; антикоррупционная стратегия; программа переподготовки служащих государственного и муниципального управления.

АННОТАЦИЯ. Анализируются подходы к профессиональной подготовке государственных и муниципальных служащих, особенности работы с этой категорией слушателей, предлагаются рекомендации по организации программ подготовки и переподготовки в соответствии с современными направлениями развития России.

Obolenskaya Alena Germanovna,

Candidate of Economy, Associate Professor of Department of Social Psychology, Conflictology and Management, Institute of Psychology, Ural State Pedagogical University, Ekaterinburg.

**ADVANCED TRAINING OF CIVIL SERVANTS AS A CONDITION OF STRUCTURAL REFORM
OF STATE AND MUNICIPAL GOVERNMENT AND IMPLEMENTATION
OF THE NATIONAL ANTI-CORRUPTION PLAN**

KEY WORDS: public service; training; adult education; corruption; anti-corruption strategy; the program of advanced education of civil servants.

ABSTRACT. The article analyzes the approaches to training state and municipal civil servants and the peculiarities of working with this group of employees, makes recommendations on the organization of training and retraining programs in line with modern trends in the development of Russia.

1. Требования современной экономико-политической си- туации к подготовке кадров для госу- дарственной и муниципальной службы

Современная динамика развития общества, экономики, науки, политической и духовной сферы требует постоянного обновления знаний и компетенций специалистов во всех отраслях.

Задача ускорения экономического роста в нашей стране не может быть решена без усиления кадровых ресурсов, повышения и формирования специальной квалификации государственных и муниципальных служащих, а также управленцев в смежных областях. Важно дать будущим и действующим служащим современные знания по правовым, управленческим, экономическим основам устройства супериндустриального общества. Постепенное, а не повсеместное (в условиях реализации концепции малозатратности государства) переобучение служащих посредством переквалификации компетенций приведет к эффективному формированию, инновационному развитию. Однако переподготовка служащих требует особенных управленческих программ, отличных от программ обучения 90-х и

2000-х годов, когда подготовка управленцев для всех отраслей велась по западным образцам, без учета российской евразийской специфики и ментальности.

Кадры в современном мире являются главным ресурсом стран. Сегодня государство без значимых ископаемых ресурсов, но обучающие высококвалифицированные кадры входят в группу развитых (большинство европейских стран) и даже являются ведущими экономиками мира (новые индустриальные страны, к примеру, Сингапур). Таким образом, именно кадровые ресурсы, и прежде всего управленческие, способные понимать глубинные общественные, экономические, политические процессы являются определяющим фактором в развитии государства.

Пилотный опрос государственных служащих (25 чел.) в июне 2014 г. показал, что 57% из них имеют высшее экономическое или управленческое – образование, еще 34% – юридическое образование, остальные являются специалистами в разных областях. Специальным образованием в сфере государственного и муниципального управления обладают только 11%, в связи с чем респондентам постоянно не хватает компе-

тенций, необходимых для решения поставленных задач, приходится обращаться к справочникам, Интернету. Немаловажно отделить чисто экономическое или управленческое образование в сфере коммерции от профессиональных программ для государственного и муниципального управления – это разный учебный план, разные дисциплины и, самое главное, разные цели. Поскольку государственная служба носит преимущественно управленческий характер деятельности, необходима основа, специальное управленческое образование в сфере государственного и муниципального управления [14]. Безусловно, необходимо включать общие гуманитарные, в том числе экономические и правовые дисциплины помимо специальных, но и эти привычные темы должны подаваться в ключе служения родине. Ведь государственная служба является формой организации аппарата в целях решения задач государства. А основная задача государства сегодня – повышение благосостояния его граждан, повышение качества жизни. Достижение целей возможно через создание правового поля, адекватную геополитической обстановке структуру ВВП, контроль инфляции и безработицы, безопасность. Таким образом, государственным служащим необходимо ориентироваться в современной геополитике для выбора направления развития, проектирования и управления организациями – для подготовки и реализации преобразований в структуре государственных и муниципальных органов, знать экономические законы для выработки программ государственного регулирования и их реализации.

2. Нормативное регулирование профессиональной подготовки государственных служащих

Основой для разработки образовательных программ для переподготовки государственных служащих явился Указ Президента РФ от 07.05.2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», требующий от служащих добиться 90% удовлетворенности граждан при получении государственных услуг [2, ст. 1]. Добиться такого результата возможно, обладая не только достаточными компетенциями, но и компетенциями, соотношенными с должностным функционалом. А удовлетворенность граждан в том числе может исходить из реализации Национального плана противодействия коррупции [1, ст. 1.1.].

Также Федеральным законом № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации» закреплён принцип профессионализма и

компетентности в качестве единого фундаментального принципа организации и функционирования государственной службы [3, ст. 4.4]. Реализация принципа профессионализма на государственной службе обеспечивается прежде всего системой профессионального развития государственных служащих.

Здесь входит профессиональная подготовка, повышение квалификации и стажировка. Закон не предоставляет права гражданскому служащему на профессиональную подготовку, то есть на получение за государственный счет второго и так далее высшего образования. Профпереподготовка и повышение квалификации служащих должны проводиться периодически в наиболее престижных высших учебных заведениях Российской Федерации.

Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ на государственных служащих возложена обязанность поддерживать уровень квалификации, достаточный для исполнения своих должностных полномочий. Служащим гарантируется переподготовка и повышение квалификации с сохранением денежного содержания на период обучения. Дополнительное профессиональное образование гражданского служащего осуществляется в течение всего периода прохождения им гражданской службы с периодичностью не реже одного раза в три года. Таким образом, систематическая профессиональная подготовка и переподготовка являются императивной нормой и элементом прохождения государственной службы каждым государственным служащим в любом государственном органе. Служащий должен непрерывно повышать свой теоретический уровень на протяжении всей служебной деятельности, независимо от замещаемой государственной должности, наращивая управленческие компетенции [11]. Именно по этим причинам подготовка, переподготовка и повышение квалификации органически «встроены» в систему прохождения государственной службы.

3. Национальный план противодействия коррупции и акмеология государственного служащего

Одним из модулей в Программе является изучение антикоррупционных стратегий государства. Ежегодно публикуемый Индекс восприятия коррупции (Corruption Perceptions Index – CPI) награждает Россию в 2013 году 28 баллами (из 100 возможных). На этот показатель ориентируются инвесторы и исследователи экономики России, а результат не утешительный. Из 177 приведенных в списке стран России отводится 127 место [5]. Однако следует обратить внима-

ние на методику получения этих показателей. Индекс составляется западными специалистами Международной неправительственной организации Transparency International (transparency.org), базирующейся в Берлине, на основе опросов представителей деловых кругов резидентов и нерезидентов по поводу их субъективного восприятия этого явления в каждой из обследуемых стран. Действительно ли уровень коррупции в России так велик, и если да, то возможно ли реализовать Национальный план противодействия коррупции? На сегодняшний день весь мир подвержен этому негативному явлению, ведется многовековая борьба, правительствами стран выделяются многомиллионные средства, однако конца работы не видно. Отечественный план содержит 3 ключевых позиции:

- нормативно-правовое регулирование,
- противодействие коррупции;
- профилактика [1].

Констелляция нормативных, средовых, личностных, экономических факторов провоцирует развитие явления. Соответственно, знание этиологии процесса позволит вести профилактику его или корректировать на начальных этапах. Именно корректировка, т. к. исследованное Ю. В. Латовым понятие «оптимальной коррупции» диктует нам необходимость снижения фанатичного вложения бюджетных средств в борьбу с коррупцией [8]. Процесс принятия решения во всех ситуациях зависит от транспордера воздействий, если исходить из теории апперцепции Цигена (Th. Ziehen), следовательно, изучение предрасположенности сотрудников поможет выбрать методику обучения и просвещения в целях профилактики.

Наиболее эффективной в ближайшей перспективе представляется профилактика явления: «Власть осознала, какую угрозу несет в себе коррупция, в том числе для самой власти», – заявил лидер Национального антикоррупционного комитета Кирилл Кабанов. Но «инвентаризации мер недостаточно», уверен эксперт, нужны меры «воздействия на причину коррупции» [6].

Включение в подготовку государственных и муниципальных служащих программ «Антикоррупционные стратегии государства», «Противодействие коррупции в органах государственной власти», «Антикоррупционная экспертиза документов» с включением позиций по самодиагностике госслужащих позволит определить личностные характеристики и направить энергию при обучении в нужное русло.

Согласно теории когерентного рынка Т. Вега [4], 3 параметра могут определять поведение homo economicus и приводят к

действиям, основанным на определении одной из 5 фаз отношений.

Параметры среды:

h – фундаментальное смещение (результат влияния внешних экономических условий). Параметр варьируется от -0,02, что соответствует негативным окружающим условиям, до значения +0,02, соответствующего позитивным окружающим условиям.

k – настроения или показатель степени согласованности агентов («показатель поведения толпы»). Параметр может принимать значения от 1,8 до 2,3. При этом $k=1,8$ соответствует полностью случайному временному ряду. Ситуацию, когда k принимает значения от 2 и более, назовем «режимом толпы». Есть зависимость между показателем Херста (память рынка) и коэффициентом поведения толпы $k=N+1,3$.

N – число степеней свободы, или количество участников (точнее, группы участников, со сходными действиями и ожиданиями, относительно дальнейшего направления). Данный параметр Вега предполагает фиксированным (к примеру, $N=25$). В зависимости от этих параметров определяется 5 фаз с различной функцией плотности вероятности распределения явления.

1. Эффективная. Инструменты ведут себя как случайный временной ряд, и, следовательно, явление не может быть прогнозируемым: $N=25, h=0, k=0$.

2. Переходные состояния возникают из-за возрастания «группового сознания», то есть происходит некое смещение в настроениях агентов: $N=25, h=0, k=2$

3. Хаотическая среда – с «долгосрочной памятью». Настроения агентов в данном случае характеризуются тем, что быстро распространяются в «групповом сознании», а фундаментальные условия нейтральны или еще не определены:

$$N=25, h=-0,005, k=2,2.$$

4. Когерентная среда, в которой обозначены фундаментальные тенденции, и, кроме того, как и в случае 3, присутствует «долговременная память». Это часто трендовые ситуации с низким риском для получения выгоды: $N=25, h=\pm 0,02, k=2,1$.

5. Антиперсистентная среда. Настроения агентов быстро изменяются. Вероятность смены тенденции выше, чем вероятность ее продолжения.

Исходя из теории когерентности нами выделены такие **этапы противодействия коррупции:**

- 1) распознавание фазы (все вышеперечисленные);
- 2) учет интерферентности агентов.

Также интересно изучить средовую интерференцию [12, с. 71] и применять результаты исследования в подготовке и переподготовке служащих. Однако не только средовые, но и личностные факторы имеют большое значение [15] при изучении явления коррупции, поэтому важно строить образовательную программу с учетом готовности / неготовности личности к коррупционным проявлениям.

Эти выкладки следует использовать и относительно других принципов подготовки служащих. Представитель французской школы Жан-Франсуа Кеслер [10] считает, что можно поступить двояко: государственных служащих можно либо сначала отбирать, а потом готовить, либо готовить, а потом отбирать. Подготовка госслужащих высшего звена может идти через университеты, путем стажировки, подготовки специализированными институтами, непрерывной подготовки.

4. Организация профессионального развития служащих на основе переподготовки

В Свердловской области система профессионального развития государственных и муниципальных служащих в виде дополнительного профессионального образования непрерывно работает и организована в соответствии с Планом подготовки государственных и муниципальных служащих Государственным автономным учреждением дополнительного профессионального образования Свердловской области «Региональный кадровый центр государственного и муниципального управления» (ГАУ ДПО СО «РКЦГМУ») при Правительстве Свердловской области на соответствующий год. Так в первом полугодии 2014 года уже прошли повышение квалификации более 1786 государственных и муниципальных служащих Свердловской области по различным программам на базе ведущих вузов региона. В частности, в Уральском государственном педагогическом университете реализованы курсы повышения квалификации по авторским программам «Антикоррупционные стратегии государства», «Противодействие коррупции в системе государственной службы», «Управление государственными закупками», «Антикоррупционная экспертиза документов», «Безопасность межконфессиональных и межэтнических отношений», «Муниципальное управление и муниципальная служба», «Организация предоставления государственных услуг».

Используя опыт обучения такого количества функционеров, а также пятилетний опыт обучения студентов по специальности 080011 – «Государственное и муниципаль-

ное управление» нами была разработана **Программа профессиональной переподготовки для государственных и муниципальных служащих в объеме 540 учебных часов.**

Обучение в рамках данной программы способствует приобретению дополнительных знаний, умений и навыков в сфере государственного и муниципального управления, формирует и развивает способность действовать в соответствии с законодательством РФ и обеспечивать его исполнение, способность руководствоваться при исполнении служебных обязанностей принципами служебного поведения, способность принимать меры по предотвращению конфликта интересов.

К числу первоочередных задач в работе с кадрами следует отнести повышение научной обоснованности государственной кадровой политики, создание новой системы работы с кадрами, профессионального развития персонала государственной муниципальной службы [7].

Учебной целью Программы является формирование компетенций, позволяющих осуществлять эффективную управленческую деятельность в системе государственного и муниципального управления.

Методологическую базу для достижения поставленной цели составил комплексный подход, основанный:

- на интеграции знаний о теории управления, исторического и современного опыта управления организациями, особенностей экономического развития регионов России, нюансах денежно-кредитной, инвестиционной, фискальной политики России в целостную систему с последующей ее дифференциацией на содержательно взаимосвязанные блоки;

- на установлении соответствия между содержанием образования руководителей, системой требований, предъявляемых к управленческим компетенциям руководителей в сфере государственного и муниципального управления, и многоступенчатой структуры ее формирования в системе дополнительного профессионального образования.

Содержание курсов повышения квалификации государственных служащих в объеме 18-72 академических часа может быть разделено на следующие блоки:

- повышение квалификации работников, работающих в государственном аппарате управления первые два года, которое включает программы, где слушатели знакомятся с основами теории и практики управления, приобретают юридические или экономические знания;

– повышение квалификации по отраслям, функциям деятельности специалистов и руководящих работников государственного аппарата, подготовка к выполнению более сложных задач и функций более ответственных постов, в рамках которой преобладающее значение получают программы по следующим темам: управление персоналом, методы планирования и принятия решений, оценка проектов программ, информационная техника, делопроизводство, этика служебной переписки и служебных отношений, макроэкономика, основные экономические теории и закономерности их воплощения, отраслевые особенности микроэкономики, законодательство, его особые случаи применительно к отраслям, риторика, техника ведения переговоров, связи с общественностью [10].

Объединить все указанные курсы для актуализации знаний и формирования необходимых навыков и позволяет Программа профессиональной переподготовки в объеме от 500 часов. Кроме указанных тем также становится возможным уделить внимание таким проблемам, как развитие парламентаризма в странах развитой демократии, экономические и правовые вопросы деятельности международных организаций (например, Европейского сообщества, Банка реконструкции и развития, МВФ и т. п.), международное право, опыт зарубежного управления (стран G7, стран – «азиатских тигров», стран, входящих в БРИКС, ОПЕК и т. д.).

Сформированное в подобном контексте содержание становится фактором развития актуальных ценностных ориентиров современных управленцев, способных анализировать процессы и явления, происходящие в обществе, осуществлять управленческую деятельность с использованием современных социальных технологий, применять современные информационно-коммуникационные технологии.

5. Принципы и цели разработки содержания Программы переподготовки государственных и муниципальных служащих

Характер и тип профессионального развития государственных служащих определяются тем, какие принципы мы заложим в этот процесс. Принципы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих могут быть разделены на три группы.

1. Общегражданские, которые предполагают:

– развитие повышенного чувства ответственности и сознания, в том числе этических качеств, таких как гражданский долг, верность интересам государственной службы [9];

– честность и неподверженность коррупционным воздействиям;

– внедрение в поведение навыков мотивирующего и мотивированного воздействия на окружающих.

2. Профессиональные принципы включают:

– наличие специальных знаний из областей политологии, экономики, социальной психологии, истории и теории мирового и отечественного государственного управления, социологии, права и др.;

– умение использовать эти знания;

– стремление постоянно повышать свой профессиональный уровень.

3. Внутрикorporативные принципы, которые предполагают укоренение навыков руководящей работы, в том числе лидерских качеств, а также умение соразмерять цели и способы их достижения.

Названные принципы, будучи структурированными, позволили разработать Программу по государственному и муниципальному управлению как комплексную, включающую в себя (интегрирующую) элементы различных знаний, с учетом нюансов системности [13].

Формы и методы работы. Реализация содержания программы осуществляется посредством как групповых, так и индивидуальных форм обучения, основанных на активном обучении, проблемности, работе слушателей с официальными сайтами государственных органов РФ и зарубежных стран, международных рейтинговых агентств, Всемирного банка, МВФ и прочих структур, самостоятельной работой с нормативной и учебной литературой, организованной преподавателями с применением дистанционных образовательных технологий.

Программа ориентирована на руководителей высшего и среднего звена, специалистов государственных и муниципальных служб,

Цель программы – раскрыть содержание государственного управления как профессиональной деятельности, позволяющей следовать направлениям развития страны обозначенными президентом для экономического роста и укрепления безопасности родины.

Осуществляется формирование у слушателей целостного представления о системе государственного управления в России и за рубежом в ее исторической динамике и, вместе с тем, многоаспектного видения организации экономической системы глазами предпринимателя, руководителя организации, менеджера, исследователя организации, исполнителя, конкурента, служащего государственного учреждения и др. Также важно развитие навыков применения норм

права в процессе выполнения функциональных обязанностей, умение ориентироваться в закономерностях становления и развития российского права, принципах функционирования государственных и муниципальных финансов, функционирования финансовой системы, в том числе их сущности, функций и роли, организации, особенностей управления на федеральном, региональном и местном уровнях, а также финансовой политики и государственного регулирования финансов. Именно навыки экономического мышления, основанного на прогнозировании и планировании, анализе планов и прогнозов социально-экономической ситуации в стране, регионе, терри-

тории, организации, тенденций и перспектив их экономического развития позволят разрабатывать эффективные государственные программы и реализовывать их.

Привлечение к работе со слушателями профессиональных преподавателей, бизнес-тренеров и функционеров из реального сектора экономики позволяет формировать практические умения и навыки в области управления, положительную мотивацию к профессиональной деятельности в сфере государственного и муниципального управления, а также ряд важных личностных качеств (ответственность, инициативность, организованность, коммуникабельность и др.).

Л И Т Е Р А Т У Р А

1. О национальной стратегии противодействия коррупции и национальном плане противодействия коррупции на 2010-2011 годы. Указ президента РФ от 13.04.2010 № 460 (в ред. Указа №226 от 11.04.2014).
2. Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления. Указ президента РФ от 07.05.2012 № 601.
3. О государственной гражданской службе Российской Федерации. Федеральный закон от 27.07.2004 №79-ФЗ (ред. от 02.04.2014).
4. Кузнецов Б. Л. Гипотеза синергетического рынка в свете феноменологической теории фазовых переходов Л. Ландау // Вопросы экономики. 2005. №8.
5. Индекс восприятия коррупции (Corruption Perceptions Index – CPI). Transparency International 2014. URL: transparency.org.
6. Владимир Путин раскрыл планы борьбы с коррупцией на два года. URL: http://www.akm.ru/rus/news/2014/april/14/ns_4778084.htm.
7. Конькова О. М. К вопросу о подготовке кадров государственных служащих (размышления на актуальную тему) // Государственная служба: организация, кадры, управление. М. : Луч, 2011.
8. Латов Ю. В. Экономика вне закона. (Очерки по теории и истории теневой экономики). М. : Московский общественный научный фонд, 2001. URL: <http://web.archive.org/web/20011224120527/http://ie.boom.ru/Latov/Monograph/Chapter1.htm>
9. Максимова Л. А. Развитие культурного интеллекта у педагога как условие эффективности профессиональной деятельности в поликультурной образовательной среде // Менеджмент образования. 2014, №5. С. 37-41.
10. Переподготовка и повышение квалификации государственных служащих и эффективность их работы / под ред. В. Э. Бойкова и Ю. М. Забродина. М. : РАГС, 2000.
11. Файоль А., Эмерсон Г., Тейлор Ф., Форд Г. Управление это наука и искусство. М.,1992.
12. Чикова О. А., Оболенская А. Г. Методы естественных наук в социально-гуманитарных исследованиях // Вестник НГПУ. №6 (16). 2013. С. 66-74.
13. Bertalanfi L. General System Theory – A Critical Review // General Systems. Vol. VII. 1962. P. 1–20.
14. Crozier M. Bureaucratic phenomenon. London : Tavistock, 1974.
15. Kesler J-F. Pire Des Systemes. A L'Exception de Tous Les Autres (Le) (French) 2007.
16. Levin K. Field Theory in Social Science. New York : Harper Row, 1959.

Статью рекомендует д-р психол. наук, проф. С. А. Минюрова.