

УДК 35.088.6

## ПОВЫШЕНИЕ КВАЛИФИКАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКИМИ РЕСУРСАМИ<sup>1</sup>

Е. И. Васильева, Т. Е. Зерчанинова, А. В. Ручкин

*Уральский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства  
и государственной службы при Президенте Российской Федерации*

Поступила в редакцию 14 января 2016 г.

**Аннотация:** в статье в контексте управления человеческими ресурсами рассмотрены основные направления повышения квалификации государственных гражданских служащих (на примере органов государственной власти Свердловской области). Исходя из необходимости полезности обучения и повышения квалификации выявляются основные проблемы повышения дополнительного профессионального образования и повышения квалификации государственными гражданскими служащими, определяются направления повышения качества дополнительного образования для данной категории работников.

**Ключевые слова:** дополнительное профессиональное образование, повышение квалификации, управление человеческими ресурсами, государственная гражданская служба, эффективность.

**Abstract:** in an article in the context of human resource management the main directions of improving the qualifications of civil servants (for example, public authorities of the Sverdlovsk region). Based on the need of utility learning and development, identifies the main problem of raising additional vocational education and training civil servants, identifies areas of improvement of quality of supplementary education for this category of workers.

**Key words:** continuing professional education, training, human resources management, civil service efficiency.

Эффективность деятельности органов государственной власти во многом зависит от используемых технологий управления человеческими ресурсами, которые должны способствовать повышению качества их кадрового состава, его способности и готовности к решению сложных задач в динамично развивающихся и усложняющихся условиях реформирования системы публичной власти. Поэтому формирование высокопрофессиональной государственной службы с соответствующим уровнем профессиональной компетентности представляется принципиально важным условием успешной реализации реформ и решения задач,

стоящих перед органами государственной власти на современном этапе.

Самой распространенной технологией повышения уровня профессиональной компетентности государственных служащих и развития кадрового потенциала является повышение квалификации.

Актуализация поиска новых, эффективных технологий управления кадрами государственной службы характерна не только для нашей страны, но и практически для всех развитых зарубежных государств. Эти процессы сопровождаются поиском эффективных способов управления человеческими ресурсами на государственной службе, совершенствования применяемых кадровых технологий и внедрением новых.

Д. Гест [1] указывает, что главная особенность управления человеческими ресурсами (далее – УЧР) заключается в реализации гуманистического подхода к управлению, рассматривающего человека как ценный актив организации, ее конкурентное преимущество. Эффективность при таком подходе

---

<sup>1</sup> Статья подготовлена в рамках НИР «Совершенствование управления человеческими ресурсами и повышения эффективности деятельности государственных служащих на основе кадрового аудита» при финансовой поддержке РАНХиГС в рамках конкурса научно-исследовательских работ среди филиалов.

© Васильева Е. И., Зерчанинова Т. Е., Ручкин А. В., 2016

обеспечивается за счет гармонизации интересов, ценностей, мотивов работника и организации в целом. Исходя из выделенных особенностей, можно утверждать о формировании нового подхода к управлению человеческими ресурсами на государственной службе, которое подразумевает реализацию гуманистического, стратегического, системного подходов к управлению людьми в организации для достижения ее целей.

Схематично цикл УЧР представлен на рис. 1.

Коэн Номден, изучив опыт реализации реформ в странах-членах Европейского союза в сфере управления человеческими ресурсами на государственной службе (рис. 2) [2], уточняет, что современное управление персоналом на государственной службе основывается исключительно на парадигме администрирования – «управление телом», т.е. четкой разработке правил и стандартов. Такая ситуация характерна для большинства стран Европы, в том числе для Франции, Бельгии и т.д. [3].

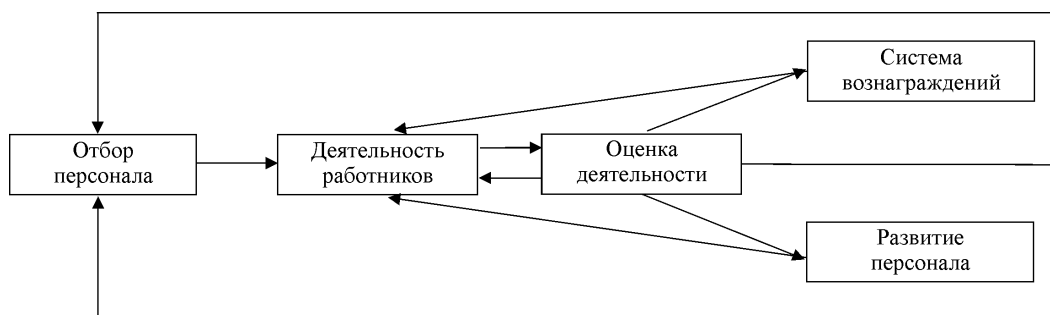


Рис. 1. Цикл управления человеческими ресурсами

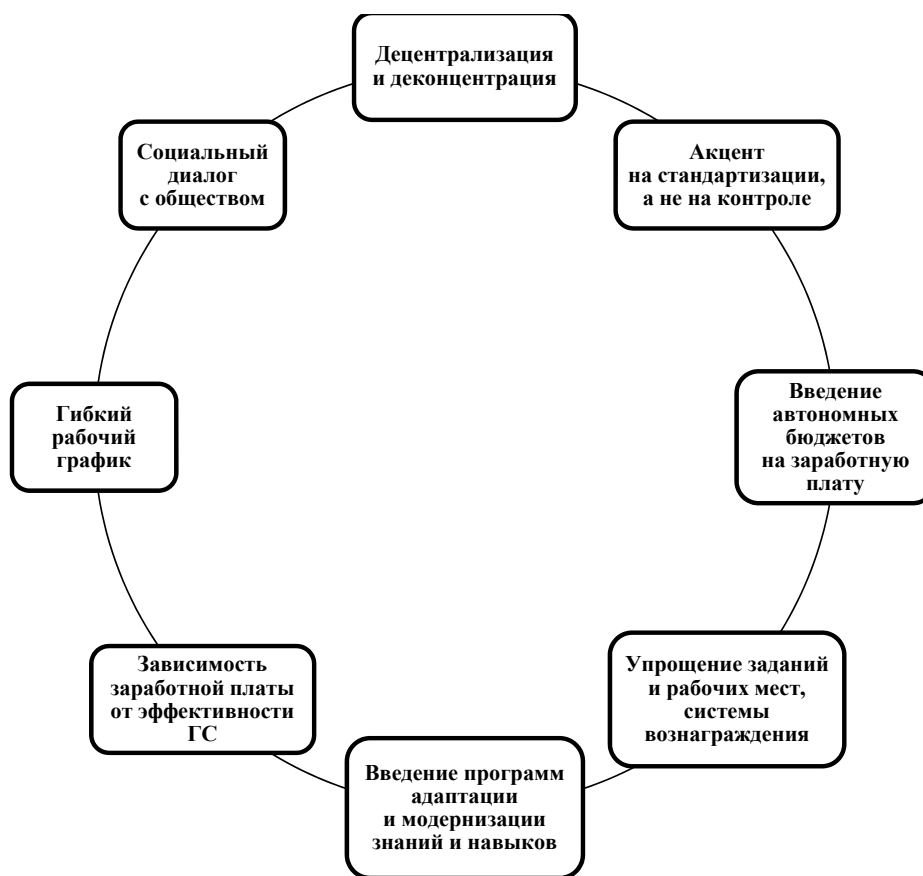


Рис. 2. Основные направления управления человеческими ресурсами на государственной службе [2, p. 25], [4, p. 9–10]

К. Номден подчеркивает, что управление человеческими ресурсами представляет собой целую систему компонентов, что подразумевает, с одной стороны, акцент на потребностях общества и государственного служащего как части этого общества, с другой – оценку эффективности и сопоставимости деятельности государственного служащего с потребностями государства в целом. Соответственно, управление человеческими ресурсами сводится к оптимизации данного вида ресурсов, участвующих в деятельности учреждения, и обеспечению качества человеческих ресурсов в интересах учреждения и его сотрудников при соблюдении нормативно-правовой базы [5].

Введение программ адаптации и модернизации знаний и навыков государственных и муниципальных служащих подразумевает активное участие специализированных высших учебных заведений. Так, Европейский институт государственного управления участвует в модернизации государственной службы стран Европы в области HR в разных формах. Во-первых, при участии института раз в полгода проводится специальная конференция для руководителей министерств и ведомств государств-членов Европейского союза, занимающихся вопросами государственной службы, где в обязательном порядке обсуждаются вопросы HR-менеджмента, происходит обмен опытом. Во-вторых, институт проводит специальные исследования в сфере управления человеческими ресурсами на государственной службе, по результатам которых издается специальная брошюра, направленная на распространение лучших практик и проведение сравнительного анализа как внутри страны, так и между государствами-членами Европейского союза. В-третьих, институт проводит несколько раз в год специальные семинары по управлению человеческими ресурсами на государственной службе для сотрудников, ответственных за данное направление в своих министерствах и ведомствах в целях повышения квалификации.

При выборе организации, отвечающей за повышение квалификации государственных служащих, и программ повышения квалификации органы государственной власти должны ориентироваться не только на обучение сотрудников для решения текущих задач, но и на развитие их потенциала и способности к разработке новых идей. Необходимость получения работником новых знаний, навыков и умений очень важна, особенно в тот период, когда новые технологии и процессы приходят на рынок. Это также применительно в отношении

государственной службы в условиях перехода на оказание государственных услуг и внутреннее взаимодействие посредством новых технологий [6]. В целях определения эффективности обучения необходимо формирование механизма обратной связи со стороны государственных служащих, прошедших обучение, для корректировки учебных программ либо трансформации подходов в образовательном процессе. Авторы, опираясь на аналитические материалы и проведенные социологические исследования, провели анализ эффективности организации, процесса и содержания обучения по программам повышения квалификации среди государственных гражданских служащих Свердловской области.

Анализируя количество государственных гражданских служащих Свердловской области, получивших дополнительное профессиональное образование, следует отметить, что по программам профессиональной переподготовки и повышения квалификации в 2010 г. было обучено 855 человек (12,5 % от общего числа государственных гражданских служащих), в 2011 г. – 1707 человек (28,6 % от общего числа государственных гражданских служащих), в 2012 г. (за первое полугодие) – 480 человек (7,9 % от общего числа государственных гражданских служащих), показатель по итогам 2012 г. – 1065 человек (17,5 % от общего числа государственных гражданских служащих) [7].

В рамках НИР «Совершенствование управления человеческими ресурсами и повышения эффективности деятельности государственных служащих на основе кадрового аудита» нами был проведен социологический опрос 368 государственных гражданских служащих Свердловской области, одной из задач которого была оценка эффективности повышения квалификации государственных служащих субъекта Российской Федерации.

Исследование показало, что большинство опрошенных служащих проходили повышение квалификации (79,9 %). Большая часть респондентов (60,6 %) считают оптимальным установленный законодательством период повышения квалификации, по мнению большинства респондентов (77,4 %), повышение квалификации не реже одного раза в три года позволяет служащим более эффективно исполнять свои обязанности.

В организации повышения квалификации госслужащих, с точки зрения респондентов, важнее дифференцированная подготовка (под конкретные проблемы отдельных групп должностей), чем массовая подготовка (табл. 1).

Т а б л и ц а 1  
Что важнее в организации повышения квалификации госслужащих?

| Принцип организации подготовки   | %     |
|--|-------|
| Массовая подготовка (по категориям и группам служащих)                             | 17,7  |
| Дифференцированная подготовка (под конкретные проблемы отдельных групп должностей) | 75,3  |
| Нет ответа   | 7,1   |
| Итого  | 100,0 |

Часть вопросов была посвящена оценке госслужащими последних курсов повышения квалификации, которые им довелось посещать.

Большинство респондентов (82,9 %) отметили, что содержание программы обучения соответствовало содержанию их профессиональной деятельности. Однако больше половины опрошенных служащих не принимали участие в выборе программы обучения (табл. 2).

Т а б л и ц а 2  
Вы лично принимали участие в выборе программы обучения?

| Варианты   | %     |
|------------|-------|
| Да         | 41,8  |
| Нет        | 56,3  |
| Нет ответа | 1,9   |
| Итого      | 100,0 |

В повышении квалификации для госслужащих главным является полезность в профессиональной деятельности (63,9 %) и практическая применимость результатов обучения (53,3 %) (табл. 3).

Т а б л и ц а 3  
Что вы понимаете под качеством повышения квалификации (профессиональной переподготовки)?

| Варианты   | %      |
|--|--------|
| Новизна содержания программы   | 16,8   |
| Полезность в профессиональной деятельности                             | 63,9   |
| Практическая применимость результатов обучения                         | 53,3   |
| Повышение профессиональной квалификации как служащего                  | 40,2   |
| Повышение эффективности исполнения Вами своих должностных обязанностей | 37,2   |
| Сбалансированность теоретического и практического содержания           | 12,5   |
| Иное   | 0,3    |
| Ответа нет   | 10,3   |
| Всего  | 234,5* |

\* Сумма превышает 100 %, так как один респондент мог дать несколько ответов на вопрос.

Более половины госслужащих (56,8 %) оценивают качество обучения по данной программе как высокое (табл. 4).

Т а б л и ц а 4  
Как бы вы оценили качество обучения по данной программе?

| Варианты   | %     |
|------------|-------|
| Высокое    | 56,8  |
| Среднее    | 33,2  |
| Низкое     | 2,4   |
| Нет ответа | 7,6   |
| Итого      | 100,0 |

В содержании программы обучения, по мнению 36,4 % респондентов, были значительные элементы новизны. Около половины респондентов (53 %) отметили, что материал был новым лишь отчасти (табл. 5).

Т а б л и ц а 5  
Насколько новым для вас было содержание программы обучения?

| Варианты  | %     |
|---|-------|
| Содержание программы обучения было в значительной степени новым   | 36,4  |
| Материал был для меня новым лишь отчасти                          | 53,0  |
| Новизна содержания программы была несущественной                  | 8,2   |
| В содержании программы обучения не было практически ничего нового | 1,1   |
| Нет ответа  | 1,4   |
| Итого   | 100,0 |

В связи с тем что госслужащие ценят в повышении квалификации полезность и практическую значимость, важно было установить, насколько в действительности полезными были последние курсы. Большинство респондентов (89,7 %) отметили, что знания, полученные в процессе обучения, были полезными в их профессиональной деятельности (табл. 6).

Т а б л и ц а 6  
Были ли полезными полученные в процессе обучения знания в вашей профессиональной деятельности?

| Варианты   | %     |
|------------|-------|
| Да         | 89,7  |
| Нет        | 8,7   |
| Нет ответа | 1,6   |
| Итого      | 100,0 |

Кроме того, большинство опрошенных служащих считают, что полученные на данной программе знания будут полезны для их практической деятельности (табл. 7).

Т а б л и ц а 7

Как вы полагаете, будут ли полученные на данной программе знания полезны для вашей практической деятельности?

| Варианты   | %     |
|--|-------|
| Да, несомненно   | 50,5  |
| Скорее будут полезны, чем нет  | 38,0  |
| Скорее в ближайшем будущем не смогу применить эти знания             | 8,7   |
| Думаю, что полученные знания для моей практики совершенно бесполезны | 1,4   |
| Нет ответа   | 1,4   |
| Итого  | 100,0 |

Таким образом, можно сделать вывод, что последние курсы повышения квалификации, по мнению большинства госслужащих, были высокого качества. В результате обучения уровень квалификации большинства госслужащих, по их оценке, повысился (табл. 8).

Т а б л и ц а 8

Как бы вы оценили основной результат своего обучения?

| Варианты  | %     |
|---|-------|
| Моя квалификация существенно повысилась                     | 25,8  |
| Моя квалификация скорее повысилась, чем нет                 | 44,0  |
| Моя квалификация повысилась незначительно                   | 17,4  |
| Моя квалификация совершенно не повысилась, осталась прежней | 4,1   |
| Затрудняюсь оценить   | 7,1   |
| Нет ответа  | 1,6   |
| Итого   | 100,0 |

В результате обучения получили развитие такие профессиональные компетенции, как применение федерального закона № 44, прогнозирование доходов в местный бюджет и госуслуги.

Респонденты высоко оценили сбалансированность обучения с точки зрения соотношения теории и практики (табл. 9).

Т а б л и ц а 9

Насколько сбалансированным, с вашей точки зрения, было обучение?

| Варианты  | %     |
|---|-------|
| Объем теоретических (лекционных) занятий завышен в ущерб практике           | 16,0  |
| Теоретических занятий недостаточно  | 6,3   |
| Соотношение теории и практики в данной программе, на мой взгляд, оптимально | 75,0  |
| Нет ответа  | 2,7   |
| Итого   | 100,0 |

Интенсивность (напряженность) учебного процесса в целом была, по мнению респондентов, оптимальной (табл. 10).

Т а б л и ц а 10

Какова, на ваш взгляд, была интенсивность (напряженность) учебного процесса в целом?

| Варианты      | %     |
|---------------|-------|
| Чрезмерная    | 6,0   |
| Нормальная    | 90,4  |
| Недостаточная | 2,2   |
| Нет ответа    | 1,4   |
| Итого         | 100,0 |

Во время курсов повышения квалификации сложилась благоприятная система межличностных отношений (табл. 11).

Подавляющее большинство респондентов (91,6 %) удовлетворены организацией обучения. Совокупность положительных факторов в результате положительно сказалась на удовлетворенности условиями обучения (табл. 12).

Бытовые условия обучения также устроили большинство госслужащих (табл. 13).

Т а б л и ц а 11

Была ли благоприятна для вас система межличностных отношений в ходе обучения на курсах?

| Критерии  | Да, вполне | Скорее да, чем нет | Скорее нет | Нет | Нет ответа |
|---|------------|--------------------|------------|-----|------------|
| Условия для неформального общения между слушателями курсов  | 74,2       | 17,1               | 4,1        | 1,6 | 3,0        |
| Партнерский стиль отношений между преподавателями и слушателями курсов                            | 75,5       | 17,9               | 2,7        | 0,8 | 3,0        |
| Совместная деятельность преподавателей и слушателей по планированию и коррекции процесса обучения | 63,3       | 24,5               | 7,1        | 2,4 | 2,7        |

Т а б л и ц а 12

*Устроило ли вас качество организации и условия обучения?*

| Критерии   | Да, вполне | Скорее да, чем нет | Скорее нет | Нет | Нет ответа |
|--|------------|--------------------|------------|-----|------------|
| Удобство расписания занятий  | 74,5       | 17,4               | 5,4        | 0,5 | 2,2        |
| Дисциплина соблюдения расписания   | 77,2       | 18,5               | 1,1        | 1,1 | 2,2        |
| Методическое обеспечение занятий   | 61,4       | 22,6               | 8,4        | 3,0 | 4,6        |
| Оснащенность техническими средствами обучения                            | 61,7       | 24,5               | 8,2        | 1,6 | 4,1        |
| Учет запросов и ожиданий слушателей                                      | 52,2       | 32,6               | 7,6        | 0,8 | 6,8        |
| Учет предпочтений слушателей в выборе форм контроля результатов обучения | 49,2       | 29,1               | 9,8        | 3,5 | 8,4        |
| Индивидуализация обучения  | 38,9       | 31,3               | 16,6       | 6,8 | 6,5        |
| Условия для обмена опытом с коллегами по группе                          | 52,4       | 27,7               | 13,3       | 1,1 | 5,4        |
| Предметная и методическая компетентность преподавателей                  | 69,3       | 23,6               | 2,2        | 0,8 | 4,1        |
| Применяемые технологии обучения  | 57,3       | 29,9               | 5,2        | 0,8 | 6,8        |

Т а б л и ц а 13

*Отвечали ли вашим требованиям бытовые условия обучения?*

| Критерии  | Да, вполне | Скорее да, чем нет | Скорее нет | Нет | Нет ответа |
|---|------------|--------------------|------------|-----|------------|
| Состояние учебных помещений                               | 66,8       | 20,7               | 7,3        | 2,2 | 3,0        |
| Освещенность  | 71,2       | 22,0               | 2,4        | 1,4 | 3,0        |
| Температурный режим                                       | 63,9       | 20,1               | 9,2        | 2,7 | 4,1        |
| Организация питания                                       | 60,6       | 22,0               | 8,7        | 4,3 | 4,3        |
| Санитарно-гигиенические условия (чистота, туалеты и т.п.) | 46,5       | 24,7               | 16,6       | 7,6 | 4,6        |

Удовлетворенность обучением по программе последних курсов повышения квалификации оказалась высокой – 88,6 %. Тех же, кто был не вполне удовлетворен обучением, не устраивало, что было мало практики. Обучение должно носить более прикладной характер. Кроме того, некоторые госслужащие отметили, что «курс очень сжатый». Соответственно самым распространенным предложением по изменениям в организации курсов повышения квалификации было «больше практики». На втором месте – «увеличить количество часов».

В будущем большинство респондентов (70,4 %) хотели бы получать дополнительное профессиональное образование. Это, по их мнению, необходимо для повышения профессионального уровня, для получения новых знаний и расширения знаний и компетенции в смежных направлениях деятельности.

Большинство служащих (61,4 %) хотели бы обучаться по программам повышения квалификации. Госслужащих интересует самая разнообразная тематика курсов. Наиболее популярны следующие направления:

- юридическое, включая трудовое право, гражданско-правовые отношения, семейное законодательство, социальную политику (правовое) – 10,9 %;
- бюджетный процесс, включая бюджетное планирование и учет, казначейскую систему исполнения бюджетов, формирование расходной части бюджета – 5,6 %;
- госуправление – 3,8 %;
- психология, включая конфликтологию и противодействие стрессу – 3,5 %;
- управление персоналом, включая информационные технологии в кадровой работе, технологии подбора персонала, кадровое обеспечение госслужбы – 2,9 %;
- госуслуги – 2,7 %;
- бухучет – 1,6 %.

Таким образом, госслужащие, принявшие участие в опросе, в целом высоко оценивают работу по организации курсов повышения квалификации, ценят в них полезность и практическую значимость, отмечают новизну полученных знаний и выражают достаточно высокий уровень удовлетворенности качеством обучения. Основное пожелание – повышение практической направленности курсов.

Для решения отдельных проблем в организации обучения государственных служащих, на наш взгляд, необходимо:

1) разработать систему оценки эффективности дополнительного профессионального образования;

2) организовать повышение квалификации по модульной системе (3–4 модуля);

3) направить на повышение квалификации служащих, не проходивших курсы более трех лет;

4) при направлении на обучение применять дифференцированный подход с учетом результативности деятельности государственных служащих и их потенциала. Например, можно выделить три основные группы служащих:

– для наиболее успешных служащих (категория «превышает требования») повышение квалификации проводится в рамках работы с кадровым резервом и предполагает развитие тех знаний, умений и навыков, которые необходимы на более высокой должности;

– для служащих, демонстрирующих стабильно высокий уровень эффективности профессиональной служебной деятельности (категория «удовлетворяет требованиям»), повышение квалификации должно быть направлено на развитие их потенциала, актуализацию имеющихся знаний, освоение новых навыков работы, более современных подходов к выполнению привычных операций;

– для низкоэффективных служащих (категории «минимально допустимый» и «неудовлетворительный») повышение квалификации производится с целью роста их профессиональной компетентности для соответствия требованиям замещаемой должности;

5) руководители подразделений нуждаются в более специализированной тематике курсов повышения квалификации, выходящей за возможности вузов региона;

6) направлять служащих на стажировку в регионы, внедрявшие или внедряющие «лучшую практику»;

7) проводить анкетный опрос госслужащих для изучения потребностей в совершенствовании знаний, навыков и умений; выявлять субъективные потребности в получении государственным служащими дополнительного профессионального образования.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. *Guest D. E.* Human resource management : the workers verdict // *The International Journal Resource Management*. 1999. № (9)2. P. 5–25.

2. *Nomden K.* L'évolution de la gestion des ressources humaines dans les administrations publiques de l'Union européenne // *Eipascope*. 2000. № 1. P. 25–27.

3. *Rapport à Monsieur le Premier ministre sur la fonction publique*. 29 octobre 2013. Présenté par Bernard Pêcheur, Président de section au Conseil d'Etat Paris, 2013. 241 p. P. 36, 196–204. Mode of access: <http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/rapports-missionnes/rapport-Pecheur-2013.pdf>

4. *Gestion du capital humain et réforme de la fonction publique*, OCDE Paris, 1996. Pp. 9–10.

5. *Aimé P., Berthé T., Froment B., Grosmaire A.-M. et etc.* Guide d'audit des établissements d'enseignement supérieur et de recherché en vue de l'optimisation des fonctions de support. Paris : IGAENR, 2010. 70 p. P. 20.

6. *Mendes P., Santosa A. C., Pernab F., Teixeira M. R.* The balanced scorecard as an integrated model applied to the Portuguese public service : a case study in the waste sector // *Journal of Cleaner Production*. Volume 24. March 2012. P. 20–29.

7. Об утверждении областной целевой программы «Развитие кадровой политики в системе государственного и муниципального управления Свердловской области» на 2013–2015 годы : Постановление Правительства Свердловской области от 19 февраля 2013 г. № 183-ПП (в ред. от 10.06.2013). – Режим доступа: справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

Уральский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Васильева Е. И., кандидат социологических наук, доцент кафедры регионального и муниципального управления

E-mail: [elena.vasilyeva@uapa.ru](mailto:elena.vasilyeva@uapa.ru)

Ural Institute of management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

Vasilyeva E. I., PhD (Sociology), Assistant Professor of Regional and Municipal Management Department

E-mail: [elena.vasilyeva@uapa.ru](mailto:elena.vasilyeva@uapa.ru)

*Зерчанинова Т. Е., кандидат социологических наук, доцент, доцент кафедры регионального и муниципального управления*

*E-mail: tatiana\_z@uapa.ru*

*Ручкин А. В., кандидат социологических наук, начальник научного отдела*

*E-mail: alexey.ruchkin@uapa.ru*

*Zerchaninova T. E., PhD (Sociology), Associate Professor, Assistant Professor of Regional and Municipal Management Department*

*E-mail: tatiana\_z@uapa.ru*

*Ruchkin A. V., PhD (Sociology), Head of the Science Department*

*E-mail: alexey.ruchkin@uapa.ru*