***А.В. Карелина***

# ПРОБЛЕМЫ ПОДГОТОВКИ КАДРОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В УСЛОВИЯХ ПРОВЕДЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

***Аннотация.*** *Рассматриваются проблемы подготовки кадров для системы государственной службы в условиях проведения административной реформы в Смоленской области.*

***Ключевые слова:*** *административная реформа, государственная гражданская служба, информированность населения, подготовка и переподготовка управленческих кадров.*

Переход к устойчивому развитию российской государственности связан с формированием эффективной системы власти и управления и инновационного развития регионов. Комплексная модернизация системы государственного управления в России включает в себя реформу государственной гражданской службы, административную реформу и бюджетную реформу. Административная реформа в российских регионах нацелена на качественное повышение эффективности деятельности государственных органов, повышение качества и доступности государственных услуг, широкое внедрение информационно-коммуникационных технологий в государственных и муниципальных органах, интеграцию различных направлений реформирования государственного управления, повышение квалификации государственных гражданских и муниципальных служащих. Проблемы модернизации и повышения эффективности государственного управления актуальны в российских регионах, и, в частности, в Смоленской области. Уровень удовлетворенности граждан деятельностью органов исполнительной власти области по оказанию государственных услуг в 2005 г. был оценен в постановлении Администрации Смоленской области в 10%.

В Смоленской области с июля по август 2002 г. и с апреля по июнь 2004 г. были проведены две реорганизации органов областной исполнительной власти, в результате которых количество органов исполнительной власти уменьшилось с 38 до 18, проведены структурные преобразования в шести департаментах. Количество отделов в органах исполнительной власти сократилось со 152 до 119, количество заместителей губернатора сократилось с 13 до 5, а высших и главных должностей государственной службы сократилось на 31%, при этом увеличилось число старших и младших государственных должностей, штатная численность органов исполнительной власти сократилась на 207 единиц (17,5%). Но только с формированием в феврале 2006 г. Комиссии по проведению администра-

тивной реформы, принятия Программы по проведению административной реформы в 2006–2008 гг. и иных нормативно-правовых актов можно признать действительным начало проведения этой реформы в регионе.

В целях приведения областного законодательства в соответствие с Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» была проведена ревизия правовой базы Смоленской области, регламентирующей вопросы прохождения государственной гражданской службы. Принят областной закон «О государственных должностях Смоленской области и о государственной гражданской службе Смоленской области». Разработаны и утверждены нормативные правовые акты по вопросам формирования кадрового резерва, проведения конкурсов на замещение вакантных должностей, квалификационных экзаменов и аттестации в органах исполнительной власти Смоленской области, повышения квалификации гражданских служащих, ведения реестра гражданских служащих и др.

Начальник Управления государственной службы и кадров Аппарата Администрации Смоленской области, секретарь Комиссии по проведению административной реформы в Смоленской области А.А. Грибков отмечал, что «постановлением Администрации Смоленской области были утверждены нормативы штатной численности органов исполнительной власти, их структурных подразделений и соотношения должностей государственной гражданской службы. Установление нормативов позволило жестко регламентировать внутренние структуры органов исполнительной власти Смоленской области (количество управлений, отделов, секторов) и их штатную численность, а также упорядочить соотношение должностей государственной гражданской службы (главных, ведущих, старших и младших) в процентах к общей штатной численности»[1].

Как показало независимое социологическое исследование, проведенное Центром социологических исследований и коммуникативных технологий в 2007 г., население Смоленской области является крайне мало информированным о том, что на территории области проходит административная реформа[2]. Лишь 5,73% от общего числа опрошенных назвали административную реформу в качестве той, которая в настоящее время реализуется на территории Смоленской области.

Более половины опрошенных жителей Смоленской области (56,13%) затруднились ответить на вопрос о том, ясны ли и понятны им смысл и со-

---

[1] Административная реформа – всерьез и надолго // Смоленская газета. – 2006. – 24 октября. – № 59.

[2] См.: Оценка населением Смоленской области деятельности органов исполнительной власти по реализации административной реформы: отчет по результатам социологического исследования / Центр социологических исследований и коммуникативных технологий. – Смоленск, 2007. – С. 6.

держание административной реформы. Для 21,47% от общего числа опрошенных содержание, цель и смысл административной реформы оказались совсем неясны и непонятны. 17,2% заявили, что им не вполне понятны смысл, цель и содержание данной реформы. Лишь 5,2% респондентов ответили, что им в целом ясны и понятны цель, смысл и содержание административной реформы.

Так же, как и общая информированность населения о ходе административной реформы, знание основных задач административной реформы характеризуется низким уровнем. В частности, большинство респондентов (48,13%) затруднились вообще ответить на вопрос: «Как вы думаете, для чего проводится административная реформа?». Информированность о задачах административной реформы, сформулированных в официальной концепции административной реформы Смоленской области, не достигает и 15% среди опрошенных. Так, 12,8% опрошенных среди перечня задач административной реформы назвали «повышение качества и доступности государственных услуг», 9,87% отметили «повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти» и 1,07% – «ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность предпринимателей».

Следует отметить, что Администрация Смоленской области не проводит (да в общем и не в состоянии провести из-за слабого владения аналитическими навыками и слабостью социологической службы) анализ эффективности проведения административной реформы и реформы государственной службы. Во многом это связано с корпоративным и закрытым характером института государственной службы. Следовательно, не существует ясного представления ни у государственных служащих, ни у представителей гражданского общества о том, как осуществление данных мероприятий содействует реализации основных направлений социально-экономического развития региона. Оптимизация структуры и функций государственной и муниципальной службы, ее полноценное и качественное кадровое обеспечение продолжают оставаться сугубо ведомственным делом.

Программное решение данных проблем ставит перед каждым государственным органом задачу проектировать и прогнозировать направления развития профессионализации и компетентности государственных служащих. Базовым высшим учебным заведением для подготовки государственных гражданских служащих Смоленской области является Смоленский филиал ОРАГС. В период с 2002 г. по июль 2006 г. прошли профессиональную переподготовку 199 работников областных государственных органов, повысили квалификацию – 1047 госслужащих.

На пути профессионального развития управленческих кадров образовались своего рода социальные барьеры, к числу которых можно отнести:

слабую финансовую базу профессиональной подготовки и переподготовки управленческих кадров (48,6%), что выражается в низкой доле расходов на систему образования в региональном бюджете и отрицательно влияет на качество образования;

неразвитость стратегического планирования по формированию системы непрерывного образования (49,0%), негативно влияющая на профессиональное развитие управленческих кадров, внедрение современных форм кадровой деятельности и кадровой работы, создание профессионально устойчивых коллективов в структурах управления;

низкую эффективность государственной поддержки и регулирования сферы профессионального образования кадров государственного и муниципального управления (34,7%); этим обусловлено отсутствие взаимосвязи между получением управленческого образования и успешностью карьеры государственных служащих;

слабую связь программ профессионального обучения государственных и муниципальных служащих с управленческой практикой (31,9%), что можно объяснить несовершенством программ профессионального обучения государственных служащих*.

Основные причины «отторжения» профессионально подготовленных кадров от системы государственной службы в Смоленском регионе в первую очередь связаны со слабой конкурентоспособностью государственной службы в сравнении с бизнесом. Специалисты самого трудоспособного возраста – 35–45 лет в большинстве своем уходят из системы государственной службы в бизнес, так как не обеспечены возможности должностного роста молодых специалистов на основании профессиональных и деловых качеств, а следовательно, их профессионализм и эффективность работы не оцениваются должным образом. Не представляется возможным проанализировать фактор соответствия уровня профессиональной подготовки кадров целям и задачам административной реформы в связи с тем, что на практике реальные механизмы профподготовки подменяются их титулами: переименованием должностных инструкций в должностные регламенты, вводом служебных контрактов, не связанных с реальной оценкой результатов деятельности, формальным проведением конкурсных процедур и т.п. мер[1].

---

* Данные приводятся по результатам опроса государственных служащих заочной формы обучения и курсов повышения квалификации в Смоленском филиале ОРАГС в 2006 году. Допускалось несколько ответов.

[1] См.: *Цицаркин, А.П.* Учет региональных аспектов административной реформы в процессе профессиональной подготовки государственных служащих // Развитие региона в новой системе социальных, экономических и политических отношений XXI века: межвузовская научно-практическая конференция. – Смоленск: Маджента, 2007. – С. 204.

Основные проблемы дополнительного профессионального образования заключаются: в нормативно-правовой необеспеченности этой системы; слабой стандартизации программ повышения квалификации и переподготовки; разноплановости финансово-экономических отношений. Но, пожалуй, самой главной проблемой является то, что вуз поставлен в условия, когда он дает только знания, но не технологию внедрения этого знания в практику деятельности органов власти. Это связано с существующим разрывом между региональными и муниципальными органами и самой вузовской системой. Одни учат, другие управляют, и их деятельность практически не пересекается. За все время существования Смоленского филиала ОРАГС ни один из руководителей области во главе с губернатором так и не удосужился определить приоритеты и объяснить стратегические цели и особенности региональной кадровой политики профессорско-преподавательскому составу вуза.

Около пятнадцати лет система образования работала на истощение. За годы радикальных трансформаций в России произошла девальвация роли вузовского преподавателя. Вузовская система поставлена в жесткие рамки финансовой выживаемости и в своем настоящем виде способна обеспечить лишь поддерживающий тип образования. Серьезную угрозу российской системе образования и науке создает огромная сеть негосударственных и филиалов государственных вузов, девальвирующих понятие высшего образования, ученых званий и степеней. Их деятельность привела к тому, что люди перестали ориентироваться в качестве образовательных услуг и утрачивают способность объективно оценить учебные и научные достижения. Управление системой регионального образования не обеспечивает возможности дальнейшего развития образовательной сферы по созданию единого адаптивного образовательного пространства.

Инновационные аспекты профессионального обучения управленческих кадров состоят в стандартизации базовых требований к учебным программам, учету и контролю знаний, в стандартизации требований к специалистам в зависимости от ступеней их профессионального образования и в насыщении образовательных программ междисциплинарным знанием, основанным на современных информационных технологиях.

Управленческому образованию предстоит осмыслить и внедрить в образовательный процесс принципиально новые подходы – стратегический менеджмент; управление проектами; прогнозирование и моделирование изменений на местном уровне; распространение единых, унифицированных образовательных критериев подготовки специалистов; качественное расширение информационной насыщаемости получения знаний и др. Решение проблемы профессионализма и компетентности государственных служащих требует комплексности подхода государственных органов и образовательной системы.

Как показывает наше исследование, проведеное среди государственных служащих на курсах повышения квалификации в апреле 2008 года. (число респондентов – 65, опрос сплошной), подавляющее большинство работников органов власти (85,4%) осознают необходимость дополнительной профессиональной подготовки. Основной проблемой всех уровней системы профессионального образования была и остается проблема связи обучения с практикой госслужбы. Около 40% респондентов требуют ориентации обучения на развитие аналитических навыков, более глубокого знакомства с современными управленческими и информационными технологиями.

Результаты этого исследования показали, что 47,7% государственных служащих считают свое базовое образование соответствующим компетенции занимаемой должности, а каждый шестой респондент однозначно оценил его как не соответствующее. Более 55,2% хотели бы в ближайшее время пройти профессиональную переподготовку, (60,4%) повысить квалификацию, 32% – пройти стажировку. Можно сделать основной вывод, что кадровые службы работают традиционно бюрократически и поэтому профессионализм не превращается в компетентность. В своем настоящем виде региональная государственная служба не способна оценить профессиональные способности государственного служащего.

Обучение кадров государственной службы в его полном объеме не соответствует образовательным стандартам. Такой уровень обучения во многом объясняется тем, что не выполняются законодательные нормы финансирования образования[1]. Отсутствует регламентирующий документ, который бы определял реальные финансовые затраты на профессиональную переподготовку и повышение квалификации в соответствии с планом подготовки государственных служащих. Действующие нормативы относятся только к профессиональной переподготовке и повышению квалификации государственных служащих на основе государственного заказа.

Серьезные проблемы в образовательном процессе породило изменение системы государственного заказа Администрацией Смоленской области. Если в 1999 г. при создании Смоленского филиала ОРАГС доля госзаказа при подготовке государственных служащих составляла свыше 90%, то в настоящее время она грозит полностью исчезнуть. В последнее время стремительно расширяется практика подготовки кадров государственных и муниципальных служащих в форме краткосрочных курсов. Большую опасность представляет подход к системе образования, основанный на неправильном понимании ее сущности, роли и места. Систему образования ни в коем случае нельзя превращать в поле действия прямых

[1] См.: *Аверин, А.Н.* Социальная политика и подготовка управленческих кадров. – М., 2005. – С. 242.

рыночных экономических механизмов. Недопустимо также экономить на этой сфере.

Известно, что качество образования с трудом поддается формализации и количественным измерениям, так как в конечном счете оцениваются интеллектуальная деятельность и ее продукт, причем в достаточно ограниченный отрезок оценочного времени. Кроме того, возникает ряд вопросов, связанных с определением самого качества, критериев, показателей и процедур его оценки. Только к 2010 г. предполагается создать государственно-общественную систему аттестации и контроля качества. Такая система со своим центром должна быть в каждом регионе Российской Федерации. Государственно-общественное управление предполагает создание попечительских и общественных советов в образовательном учреждении, городе, районе, области – общественных советов участников образовательного процесса. При этом важно, чтобы органы контроля качества образования были независимы от органов управления образованием.

Необходимым фактором успешного проведения реформы является заинтересованность в ней государственных служащих, призванных обеспечить ее реализацию. Разнообразие направлений работы государственных служащих делает невозможным формирование единого универсального перечня необходимых им профессиональных качеств. Тем не менее профессионализация как нарастание потребности в специальных знаниях, умениях и навыках охватывает все звенья государственного аппарата и является сегодня объективной необходимостью.

Подписание Президентом РФ Д.А, Медведевым Указа о федеральной порграмме «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)» от 10 марта 2009 г. № 261 вселяет надежду, что он послужит эффективным стимулом для решения многих вопросов, возникающих в системе государственной службы и сфере подготовки кадров для этой системы.

## Список литературы

1. *Аверин, А.Н.* Социальная политика и подготовка управленческих кадров. – М., 2005.

2. Административная реформа – всерьез и надолго // Смоленская газета. – 2006. – 24 октября. – № 59.

3. *Цицаркин, А.П.* Учет региональных аспектов административной реформы в процессе профессиональной подготовки государственных служащих / Развитие региона в новой системе социальных, экономических и политических отношений XXI века: межвузовская научно-практическая конференция. – Смоленск: Маджента, 2007.

© Карелина А.В., 2009