



# ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА

---

УДК 321:377

DOI: 10.17072/2218-9173-2017-4-550-569

## СОВРЕМЕННЫЕ ПРИОРИТЕТЫ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ

**Г. А. БОРЩЕВСКИЙ**

Российская академия народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации, г. Москва, Россия

**Н. Н. КАЛМЫКОВ**

Российская академия народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации, г. Москва, Россия

---

### Для цитирования:

Борщевский Г. А., Калмыков Н. Н. Современные приоритеты профессионального развития государственных гражданских служащих // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2017. Том 9, № 4. С. 550–569. DOI: 10.17072/2218-9173-2017-4-550-569.

---

**Введение:** в статье говорится о необходимости совершенствования механизмов профессионального развития государственных служащих по ряду направлений: кадровый резерв, наставничество, как одна из форм дополнительной подготовки госслужащих, практико-ориентированный подход в обучении. Рассматриваются основные формы и направления дополнительного профессионального образования. Анализируются основные тенденции и проблемы профессионального развития государственных гражданских служащих.

**Цель:** на основе анализа правовой базы в части профессионального развития государственных гражданских служащих выработать приоритеты по совершенствованию этой деятельности.

**Методы:** анализ документов, экспертный опрос.

**Результаты:** проанализированы нормативные правовые акты, регулирующие профессиональное развитие госслужащих, статистические источники. Проведен экспертный опрос по вопросам развития государственной службы и эффективности дополнительного профессионального образования государственных служащих. Установлено несоответствие образовательных стандартов и практических требований, предъявляемых к государственным служащим.

**Выводы:** необходим комплексный подход к усовершенствованию законодательства в области профессионального развития государственной службы. Особое внимание следует уделить развитию дополнительного профессионального образования госслужащих. Необходимо разработать и внедрить единую организационно-правовую систему подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров, разработать механизмы мотивации гражданских служащих к профессиональному развитию.

**Ключевые слова:** государственная гражданская служба; дополнительное профессиональное образование; профессиональное развитие; кадровый резерв

## ВВЕДЕНИЕ

Современное общество – это общество знаний. По мнению ведущих экспертов, даже лучшим выпускникам элитных вузов полученных ими знаний в ходе обучения хватает лишь на пять лет, после чего знания устаревают, и требуется их обновление. Если таково положение в сферах обычной трудовой деятельности работников, то в сфере государственного управления потребность в обновлении знаний должна быть еще сильнее. Это актуализирует вопросы дополнительного профессионального образования государственных служащих и, в более широком смысле, – приоритеты их профессионального развития.

В рамках настоящей статьи мы рассмотрим ситуацию в сфере профессионального развития государственных гражданских служащих России на современном этапе, выделим существующие проблемы и предложим с опорой на проведенные эмпирические исследования ряд мер по развитию приоритетных направлений профессионального развития гражданских государственных служащих.

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Исследование вопросов дополнительного профессионального образования (ДПО) и его влияния на развитие общества осуществляется на протяжении долгого времени различными национальными научными школами. В зарубежных исследованиях основное место занимает изучение взаимосвязи между участием в образовательных программах и должностным продвижением работников или трудоустройством выпускников учебных заведений (Sieben, 2007; Jenkins and Henry, 2016; Rabovsky and Rutherford, 2016; Christensen, 2016). Данные вопросы исследуются как с использованием социологического инструментария, так и посредством построения математических моделей.

Имеется целый ряд исследований европейских авторов, посвященных изучению связей между развитием систем образования и экономическим ростом в национальном и региональном разрезах (Bornschier et al., 2005; Vodicka, 2017). Видное место по анализируемому кругу вопросов занимают работы, содержащие межстрановые сравнения. Как правило, сопоставляются процессы либо в странах Европейского союза, либо в определенной группе стран «третьего мира». Корректность сопоставлений в обоих случаях определяется наличием во многом сходных по своей структуре моделей как образовательных, так и общеэкономических систем (Korpi et al., 2003; Shireman,

2016). Интерес в этих работах представляют богатые эмпирические данные, пригодные для вторичного использования, а также возможность изучения используемых методологических подходов (Granados, 2016; Lowry, 2016). Наряду с этим непосредственные сопоставления зарубежных данных с российскими не всегда корректны ввиду особенностей национальной образовательной системы и экономики.

Кроме авторских исследовательских работ, доступны для изучения также многочисленные доклады, справочные и отчетные материалы, посвященные процессам развития систем дополнительного профессионального образования. Они позволяют составить представление об общих тенденциях развития системы ДПО в зарубежных странах. К числу таких тенденций можно отнести:

- увеличение количества субъектов реализации образовательных программ: крупные университеты уступают место образовательным (тренинговым) центрам;
- расширение линейки программ ДПО;
- постепенный отход от унификации;
- расширение практики дистанционного (онлайн) обучения<sup>1</sup>.

Кроме того, следует назвать ряд публикаций, специально посвященных вопросам профессионального развития государственных служащих. В них, в частности, исследуется вопрос, способствует ли обучение госслужащих активному использованию ими инструментов стратегического планирования и оценки по результатам (Kroll and Moynihan, 2015). Авторы утверждают, что обучение более эффективно, если оно направлено на ликвидацию выявленных конкретных проблем в реализации реформы госслужбы на местах (Kiefer et al., 2015). Не менее важно, чтобы в ходе обучения госслужащим разъяснялись цели и механизмы происходящих изменений (Le Grand and Roberts, 2017).

Отечественные исследования, посвященные процессам развития системы ДПО, можно разделить на несколько групп. Прежде всего есть исследования, в которых задачи развития ДПО трактуются в общем контексте реформы системы образования (Анискина, 2013). Данные исследования содержат, в частности, предложения по унификации правовых и организационных основ ДПО с другими видами образования и созданию единого образовательного пространства в России.

Другая группа работ затрагивает социологические аспекты развития образования, и в частности ДПО. Современные тенденции развития непрерывного профессионального образования социологическими методами исследованы экспертами РАНХиГС (Аврамова и др., 2015; Магомедов, 2016; Борщевский и др. 2017).

Отдельную группу составляют исследования, в которых трансформации в системе ДПО изучаются в контексте развития системы государственного управления. Можно привести в пример недавние исследования, в которых раскрываются правовые основы ДПО государственных служащих в России (Балдина, 2015, с. 173). Кроме того, в центре внимания экспертов находятся вопросы внедрения компетентностного подхода в деятельности госслужащих (Чепляев, 2016, с. 10). Наконец, предпринимаются попытки осмыслить

<sup>1</sup> *Modernizing vocational education and training: Fourth report on vocational training research in Europe: background report.* Cedefop. Luxembourg: EUR-OP, 2009.

системные проблемы реализации программ дополнительного образования для работников государственного аппарата и выработать предложения по их совершенствованию (Хитрин, 2015; Мирошников и Чаркина, 2017).

В контексте настоящего исследования указанные работы интересны тем, что они представляют возможности для сопоставления описанных тенденций развития ДПО с тенденциями, выявленными при подготовке исследования, и их верификации.

## РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

В законодательстве об образовании в Российской Федерации предметом и целью регулирования является обеспечение реализации права граждан на образование<sup>2</sup>. Таким образом, в действующей системе образование направлено на удовлетворение прав и интересов участников образовательной деятельности в большей степени, чем на создание условий для развития национальной экономики. Такое положение создает правовые предпосылки для рассогласованности процессов развития внутри системы образования и во внешнем по отношению к данной системе общественно-экономическом развитии.

Особенности и цели развития системы дополнительного профессионального образования установлены в главе 10 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». В статье 76 указано, что ДПО направлено на удовлетворение образовательных и профессиональных потребностей, профессиональное развитие человека, обеспечение соответствия его квалификации меняющимся условиям профессиональной деятельности и социальной среды. Видами ДПО являются повышение квалификации (получение новой компетенции, необходимой для профессиональной деятельности, повышение профессионального уровня в рамках имеющейся квалификации) и профессиональная переподготовка (получение компетенции, необходимой для выполнения нового вида профессиональной деятельности, приобретение новой квалификации).

Участниками ДПО являются лица, имеющие среднее профессиональное и высшее образование или получающие такое образование. Таким образом, приоритеты развития ДПО непосредственно связаны с развитием системы среднего профессионального и высшего образования. Программы ДПО приводятся в соответствие с требованиями соответствующих федеральных государственных образовательных стандартов среднего профессионального и высшего образования.

Принципиальное значение имеют пункты 9 и 10 цитируемой статьи, в которых указывается, что содержание программ ДПО должно быть увязано с профессиональными стандартами, квалификационными требованиями, указанными в квалификационных справочниках по должностям, профессиям и специальностям. Таким образом, содержание программ ДПО должно основываться на требованиях к должностям и профессиям, обеспечивать профессиональное исполнение работниками в отраслях экономики стоящих

<sup>2</sup> Об образовании в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_140174/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140174/) (дата обращения: 10.04.2017).

перед ними профессиональных задач. Иными словами, приоритеты развития отраслей экономики должны задавать приоритеты развития системы ДПО и содержание программ ДПО. Вместе с тем, данная задача, сформулированная на законодательном уровне, должна быть обеспечена необходимыми организационными механизмами реализации.

Законодательно установлены модульные основы освоения программ ДПО, применение сетевых форм и формы стажировки. В качестве интересной образовательной технологии ДПО, пока не получившей широкого развития, следует назвать наставничество. В рамках данной технологии более опытные работники обучают молодых специалистов на рабочем месте<sup>3</sup>. Грамотно организованное наставничество может быть не менее полезным, чем специализированные программы профессионального развития на базе вузов.

Обучение проводится в следующих формах: с отрывом от работы; с частичным отрывом (работник не находится на рабочем месте, но не более 3 дней в неделю, либо находится на рабочем месте половину рабочего дня); без отрыва от работы (обучение проходит в вечернее время).

Важной особенностью действующего законодательства об образовании является его синхронизация с законодательством о государственной службе. Так, в статье 76 федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» указано, что программы ДПО согласуются с квалификационными требованиями к должностям, установленными в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации о государственной службе. Согласно Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ст. 62, 63), профессиональное развитие гражданских служащих включает такие формы, как профессиональная переподготовка и повышение квалификации. До 2013 года еще одной формой дополнительного образования была стажировка<sup>4</sup>.

Федеральным законом на государственных гражданских служащих возложена обязанность поддерживать уровень квалификации, достаточный для исполнения своих должностных полномочий (ст. 15); им гарантируется сохранение денежного содержания на период обучения (ст. 14). Кадровые службы государственных органов должны анализировать уровень профессиональной подготовки государственных служащих (ст. 28) и формировать государственный заказ на профессиональное развитие гражданских служащих государственных органов в пределах установленных ассигнований на эти цели.

Ключевым элементом модели дополнительного образования в системе государственной службы являются индивидуальные планы профессионального развития государственных служащих (ИПР), разрабатываемые в соответствии с должностным регламентом на трехлетнюю перспективу<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> См., например: *Методический* инструментарий по применению наставничества на государственной гражданской службе (утв. Минтрудом России) [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/420322477> (дата обращения: 18.04.2017).

<sup>4</sup> *О государственной гражданской службе Российской Федерации* [Электронный ресурс]: Федер. закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901904391> (дата обращения: 10.08.2017).

<sup>5</sup> *О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации* [Электронный ресурс]: указ Президента Рос. Федерации от 28.12.2006 № 1474. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902022651> (дата обращения: 20.04.2017).

ИПР включает программу целенаправленного обучения и программу самоподготовки служащего, обеспечивающие непрерывность образования. В плане указываются цель обучения, его предполагаемая продолжительность и те компетенции, которые в результате должен развить госслужащий. Исходя из составленных планов разрабатывается план профессионального развития кадров государственного органа<sup>6</sup>. Результаты выполнения ИПР учитываются при аттестации. Получение документа о квалификации является преимущественным основанием для включения гражданского служащего в кадровый резерв<sup>7</sup>.

Следует отметить, что, несмотря на наличие множества правовых актов в сфере ДПО, концептуальные вопросы развития данной системы в России, ее приоритетов и целевых показателей результативности и эффективности не решаются. Так, в государственной программе Российской Федерации «Развитие образования» в качестве одного из целевых показателей отмечен «охват населения программами дополнительного профессионального образования»<sup>8</sup>. Вместе с тем, среди целевых показателей подпрограммы о дополнительном профессиональном образовании не упоминается. В Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации развитие ДПО практически не освещается<sup>9</sup>.

В этой связи программные документы в сфере развития гражданской службы являются исключением из общего ряда, так как в них определенное место посвящено приоритетам профессионального развития кадров. Так, в Основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы предусмотрено:

1) внедрение новых форм профессионального развития государственных гражданских служащих, обеспечивающих повышение эффективности их профессиональной служебной деятельности, а также дополнительные механизмы финансирования профессионального развития федеральных государственных гражданских служащих исходя из потребности федеральных государственных органов;

2) создание условий для самостоятельного профессионального развития государственных гражданских служащих, в частности, создание единого специализированного информационного ресурса, а также механизма мотивации федеральных гражданских служащих к непрерывному профессиональному развитию.

---

<sup>6</sup> О порядке утверждения индивидуальных планов профессионального развития федеральных государственных гражданских служащих Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации [Электронный ресурс]: приказ Минтруда России от 12.02.2013 № 53. URL: <http://www.rosmintrud.ru/docs/mintrud/orders/317> (дата обращения: 20.04.2017).

<sup>7</sup> Об утверждении государственных требований к переподготовке, повышению квалификации и стажировки государственной гражданской службы в Российской Федерации [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 06.05.2008 № 362. URL: <http://base.garant.ru/193245/> (дата обращения: 25.04.2017).

<sup>8</sup> Об утверждении Государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 годы [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 15.05.2013 № 792-р. URL: <http://docs.cntd.ru/document/499091784> (дата обращения: 18.04.2017).

<sup>9</sup> Основные направления деятельности: Правительство Российской Федерации на период до 2018 года [Электронный ресурс]: утв. Правительством Рос. Федерации 14.05.2015. URL: <http://base.garant.ru/70309020/> (дата обращения: 22.04.2017).

Наряду с этим предусмотрена отмена до 2018 года обязательной периодичности получения ДПО гражданскими служащими<sup>10</sup>. Основные направления развития гражданской службы предусматривают, в частности:

1) создание единого специализированного информационного ресурса и механизма мотивации гражданских служащих к непрерывному профессиональному развитию;

2) внедрение новых форм профессионального развития гражданских служащих, обеспечивающих повышение эффективности их профессиональной служебной деятельности, а также дополнительных механизмов финансирования профессионального развития исходя из потребностей федеральных государственных органов.

Таким образом, к настоящему времени многократно постулирована важность ДПО для современного государственного управления, но, на наш взгляд, отсутствуют практические механизмы для реализации заявленных приоритетов развития системы ДПО на государственной гражданской службе.

Рассмотрев формальные правовые основания организации профессионального развития гражданских служащих, перейдем к изучению вопросов практической организации системы ДПО.

Динамика доли гражданских и муниципальных служащих, прошедших обучение, от их общей численности в 2005–2016 годах, представлена на рис. 1.

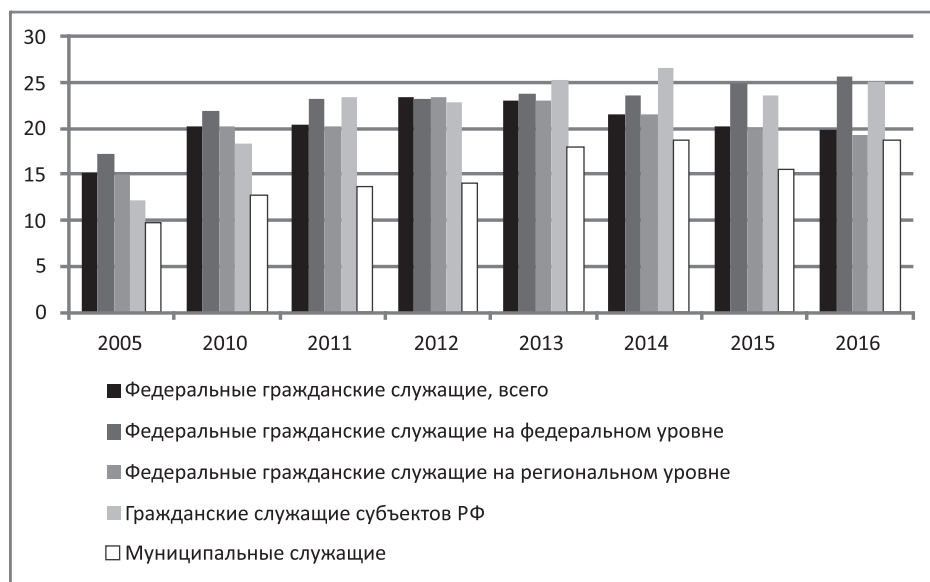


Рис. 1. Доля гражданских служащих и муниципальных служащих, прошедших обучение (2005–2016), % / Fig. 1. Share of the civil servants and municipal employees who studied 2005–2016, %

Источник: составлено авторами по данным Росстата.

<sup>10</sup> Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы [Электронный ресурс]: указ Президента Рос. Федерации от 11.08.2016 № 403. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41183> (дата обращения: 26.04.2017).

Видно, что доля федеральных госслужащих, прошедших обучение, в течение 11 лет имела тенденцию к снижению, в основном за счет работников территориальных подразделений федеральных государственных органов в субъектах РФ, в которых проходят службу порядка 90 % всех федеральных чиновников. Эта доля сначала несколько возросла (с 15 % в 2005 г. до 23,5 % в 2013 году), а потом вновь снизилась к 2016 году до 19,8 %. Доля гражданских служащих, прошедших обучение на федеральном уровне, т. е. в центральных аппаратах федеральных органов в Москве, напротив, увеличилась в этот период с 17 до 25,7 %. Также увеличилась доля обученных региональных госслужащих и работников органов местного самоуправления. Порядка 82 % от числа обученных чиновников приходится на органы исполнительной власти.

При этом обращает внимание тот факт, что по закону каждый госслужащий, вне зависимости от государственного органа, в котором он служит, обязан проходить обучение не реже одного раза в три года. То есть ежегодно должно обучаться не менее 33 % от общего числа госслужащих на каждом уровне. Однако по факту, как видно, ни на одном уровне власти доля обученных не достигает 30 %, т. е. законодательная норма не выполняется ни теперь, ни ранее. Вероятно, это способствовало тому, что к 2018 году данную норму запланировано отменить.

По формам обучения преобладает повышение квалификации. Доля государственных служащих, прошедших повышение квалификации, от числа гражданских служащих, прошедших обучение, увеличилась с 94,2 % в 2005 году до 97,5 % в 2016 году (рис. 2).



Рис. 2. Доля гражданских служащих и муниципальных служащих, прошедших обучение в форме повышения квалификации (2005–2016), % / Fig. 2. Share of the civil servants and municipal employees who underwent professional development, 2005–2016, %

Источник: составлено авторами по данным Росстата.

На рис. 2 видно, что меньше всего была доля служащих, прошедших ДПО в форме повышения квалификации, в 2005 году. Это, вероятно, объясняется тем, что в тот период многие госслужащие еще не имели высшего образования по специальности, и была востребована такая форма ДПО, как профессиональная переподготовка. В дальнейшем произошло насыщение кадрового состава квалифицированными специалистами и доля работников, ежегодно проходящих повышение квалификации, среди федеральных гражданских служащих стабилизировалась на уровне 97–99 % от числа гражданских служащих, прошедших обучение в соответствующем году. На уровне субъектов эта доля несколько ниже и еще ниже в органах местного самоуправления, где необходимость восполнения пробелов в квалификации работников за счет прохождения ими программ профессиональной переподготовки еще сохраняется.

Что касается такой формы, как обучение за рубежом, то она также присутствует в статистических наблюдениях. На уровне регионов и муниципальных образований эта доля близка к нулю, а на федеральном уровне она выше всего, естественно, в центральных аппаратах федеральных государственных органов. Наивысшее значение (1,4 % от общего числа обученных госслужащих) она имела в 2011 году, а впоследствии снизилась до 0,7 % в 2016 году. Свою роль в этой тенденции, вероятно, играет санкционный режим последних лет, особенно затронувший представителей органов власти.

Вместе с тем описанные тенденции характеризуют наиболее общий уровень проблемы профессионального развития государственных служащих, не затрагивая сущность и качество обучения. Данные официальной статистики (рис. 3) раскрывают лишь общее содержание программ ДПО по тематике.

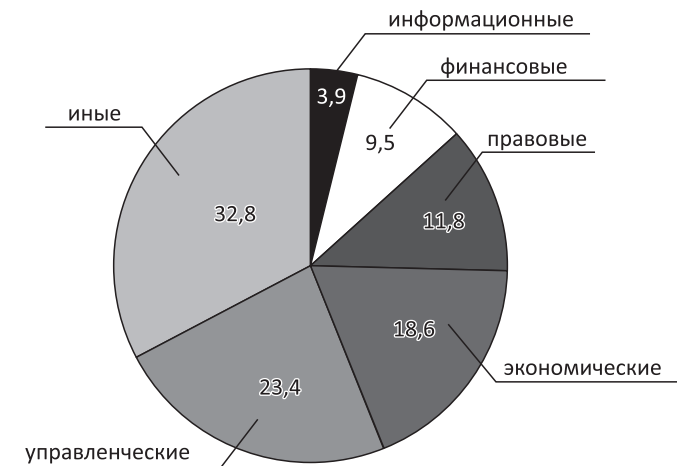


Рис. 3. Доля гражданских служащих, обученных на программах ДПО по тематическим направлениям (2016), % / Fig. 3. Share of the civil servants and municipal employees who graduated from the programs of additional professional education in different subject areas, 2016, %

Источник: составлено авторами по данным Росстата.

Заметим, что максимальная доля программ (около одной трети) не относится к основным укрупненным тематическим направлениям. Здесь речь идет о специализированных программах, отвечающих специфике деятельности конкретных государственных органов (например, природопользование и др.).

Получить дополнительное представление о реальном положении дел в сфере ДПО госслужащих позволяют социологические исследования, которые на протяжении ряда лет проводятся экспертами РАНХиГС. В ходе опроса проведенного в 20 регионах страны (N=214) 66% экспертов назвали дополнительное профессиональное образование достаточно эффективно реализуемой технологией, 29 % отметили скорее неэффективность реализации, а 6 % затруднились ответить (Магомедов и Кононенко, 2017, с. 92).

Происходит регулярное сокращение финансирования на цели профессионального развития государственных служащих. Если в 2008 году финансирование государственного заказа на дополнительное профессиональное образование госслужащих составляло 831 млн руб., то в 2010 году уже 460,9 млн, а в 2015 году – около 375 млн. Общий объем средств, выделяемых на ДПО госслужащих в 2016 году, составил 283,7 млн руб. (см. рис. 4).

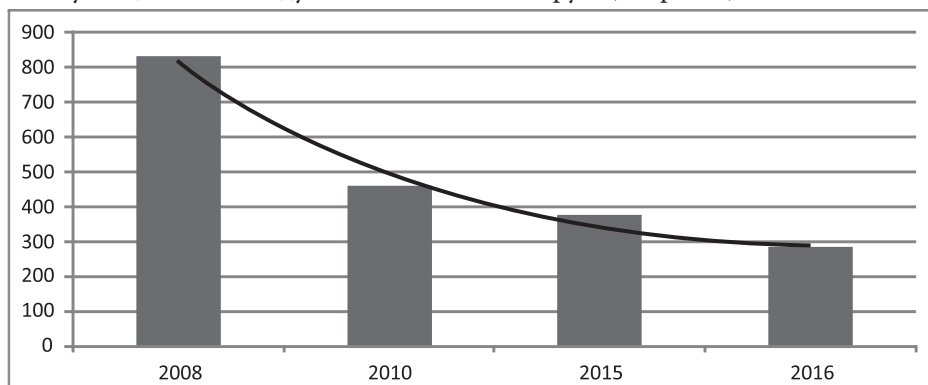


Рис. 4. Динамика бюджетных расходов на ДПО федеральных гражданских служащих (2008–2016), млн руб. / Fig. 4. Dynamics in the budgetary expenses on additional professional education for federal civil servants, 2008–2016, mln. \$

Источник: составлено авторами по данным Росстата.

Этот объем финансирования только частично покрывает потребность государственных органов в профессиональном образовании госслужащих<sup>11</sup>. При этом следует отметить, что снижение объема финансирования ДПО происходит на фоне сокращения численности федеральных гражданских служащих. За последние девять лет в целом по стране она снизилась более чем на 10 % и стабилизировалась на отметке приблизительно 750 тыс. чел. Следовательно, сокращение подушевого объема финансирования ДПО не столь радикально, как валовое снижение.

<sup>11</sup> Бухарова О. Учись, чиновник. У молодых госслужащих появятся наставники [Интервью с Д. В. Баснаком, директором департамента государственной политики в сфере государственной и муниципальной службы, противодействия коррупции Минтруда России] // Российская газета. 2015. № 1020 (41).

Остановимся на ключевых проблемах реализации программ профессионального развития государственных служащих в современной России.

Прежде всего речь идет о слабом использовании результатов пройденного обучения в профессиональной служебной деятельности служащих. В качестве причин этого называются, во-первых, отсутствие связи между содержанием программ ДПО и конкретными должностными обязанностями служащего и, во-вторых, слабая насыщенность программ прикладными аспектами, перегруженность их теорией, бесполезной в практической деятельности. Отвечая на вопрос о том, что больше способствует успешной работе государственного служащего, опрошенные нами эксперты в 80 % случаев указали на накопленный опыт и лишь в 10–15 % случаев – на наличие профильного образования (Борщевский и др., 2017, с. 45).

Однако указанные проблемы можно назвать скорее симптомами, чем реальными причинами существующего положения дел. С одной стороны, в современных условиях государственные органы и их кадровые службы не связаны какими-либо четкими программами в сфере профессионального развития: они самостоятельно определяют тематику, продолжительность и периодичность обучения своих сотрудников, формируют состав кандидатов на обучение. То есть они теоретически могут сделать так, чтобы государственные служащие получали полезное им образование. Именно этой задачи призваны служить индивидуальные планы профессионального развития госслужащих, о которых упоминалось ранее.

Но, с другой стороны, реальная самостоятельность государственных органов в данном вопросе невелика. Согласно действующей практике, заказ на ДПО размещается всеми государственными и муниципальными органами в соответствии с нормами законодательства о контрактной системе. Как известно, это длительная процедура конкурсного отбора, в которой побеждает участник конкурса (образовательная организация), предложивший минимальную цену. Ситуация осложняется еще тем, что почасовая ставка обучения одного государственного служащего (180 рублей) закреплена правовым актом, а она существенно ниже рыночной цены обучения на дополнительных профессиональных программах вузов<sup>12</sup>. Все это делает участие в реализации программ ДПО госслужащих малопривлекательным для большинства образовательных учреждений. Рентабельность обеспечивается лишь при условии массового заказа на одновременное обучение госслужащих по наиболее распространенным, типовым программам. А такие программы, понятно, слабо ориентированы как на последние новшества, так и на учет специфики служебной деятельности конкретного специалиста.

Еще одна распространенная проблема – это подбор контингента обучающихся. В сложившейся практике кандидатами на обучение, как правило, становятся госслужащие следующих категорий:

- молодые специалисты, проходящие обучение в порядке адаптации на рабочем месте;

<sup>12</sup> О государственном заказе на дополнительное профессиональное образование федеральных государственных гражданских служащих на 2016 г. [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 17.02.2017 № 294-р. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71258804/> (дата обращения: 30.04.2017).

– служащие, получившие неудовлетворительные результаты аттестации и направленные на обучение для приведения уровня квалификации в соответствии с требованиями должности;

– служащие, готовящиеся к прохождению аттестации, направленные на обучение, чтобы выполнить формальное требование закона о периодическом прохождении ДПО;

– служащие, которые по тем или иным причинам готовятся к увольнению со службы (например, по сокращению штатов или при достижении предельного возраста).

Обращает внимание, что работники каждой из названных категорий в принципе слабо мотивированы к прохождению обучения, т. е. делают это не по собственному желанию, а по требованию кадровой службы. Кроме того, для них, по большому счету, не имеет значения тематика программы обучения. Прохождение обучения сегодня никак не влияет на уровень оплаты и должностной рост служащих. Законодательство не предусматривает мер ответственности за невыполнение требований по своевременному обучению госслужащих, что вызывает падение заинтересованности в подобных образовательных программах.

Среди госслужащих, участвующих в программах ДПО в настоящее время, непропорционально мала доля руководителей и ведущих сотрудников своих подразделений.

Максимальный уровень мотивации к содержательно насыщенному обучению показали бы государственные служащие, находящиеся в кадровом резерве для выдвижения на руководящие должности. Однако работа с кадровым резервом в государственных органах далека от совершенства. Эксперты в ходе опроса по вопросам развития государственной службы оценили, насколько эффективно работает система кадрового резерва государственной гражданской службы. По мнению 41 % респондентов, работа ее скорее неэффективна, 29 % отметили частичную эффективность, совершенно неэффективной ее признали 13 % экспертов и только 1 % опрошенных посчитали работу системы кадрового резерва государственной гражданской службы вполне эффективной<sup>13</sup>. Это означает, что включение в кадровый резерв не влечет за собой профессионального развития государственных служащих, а прохождение программ ДПО не влияет ни на включение госслужащего в кадровый резерв, ни, в свою очередь, на последующее его выдвижение на более высокую должность.

Происходящие изменения в законодательстве, по нашему мнению, не понижают, а, напротив, лишь повышают степень формализма в организации работы по профессиональному развитию кадров государственной службы. Так, введенное в 2016 году законодательное требование о наличии диплома специалитета или магистратуры для замещения руководящих долж-

<sup>13</sup> См.: выступление директора Департамента государственной службы и кадров Правительства РФ А. В. Сороко на пленарной дискуссии о совершенствовании профессионального развития управленческих кадров в рамках «Гайдаровского форума-2016» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ranepa.ru/sobytiya/novosti/na-gajdarovskom-forume-oboznachili-napravleniya-razvitiya-upravlencheskih-kadrov-rossii-v-sfere-gosudarstvennoj-služby> (дата обращения: 14.07.2017).

ностей государственной службы, приведет к росту в ближайшие годы востребованности таких программ, а также эквивалентных программ профессиональной переподготовки. Однако это не будет способствовать реальному росту востребованности профессиональных знаний в системе гражданской службы, потому что само содержание работы служащих с введением данного требования не изменится.

Подводя промежуточные итоги, можно отметить существование ряда негативных факторов:

1) снижение мотивации государственных служащих к получению ДПО, так как результаты обучения не создают достаточных возможностей для их профессионального развития и должностного роста;

2) для государственных служащих, получивших ДПО, законодательством не предусмотрено проведение иных обучающих мероприятий в период между прохождением обучения;

3) процесс администрирования кадрового резерва, назначения на вакантные должности не прозрачен и не учитывает наличие и качество пройденного обучения;

4) отсутствие разработанной правовой базы в сфере ДПО гражданских служащих.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Обозначив ключевые проблемы в сфере ДПО государственных служащих, сформулируем ряд системных, на наш взгляд, мер по совершенствованию данного направления деятельности. В условиях бюджетного дефицита и экономической напряженности трудно прогнозировать в ближайшее время увеличение бюджетных ассигнований на цели ДПО государственных служащих. В этой связи реалистичными можно считать лишь предложения, не влекущие дополнительных расходов.

Для повышения эффективности организации ДПО следовало бы, на наш взгляд, передать право на проведение конкурсов по определению образовательных организаций для оказания услуг по ДПО государственных служащих единому уполномоченному органу. В качестве такового на федеральном уровне видится Министерство труда и социальной защиты РФ (Минтруда России); на уровне регионов это могли бы делать аналогичные ведомства субъектов РФ. Финансирование мероприятий по профессиональному развитию гражданских служащих также следовало бы централизовать. Такой подход позволит не распылять и без того ограниченные средства по всем государственным органам, а вести эту работу консолидировано в соответствии с разработанным планом. Кадровые службы всех государственных органов будут при подобной системе ежегодно формировать заявки на обучение своих работников и направлять в уполномоченный орган, который будет размещать государственный заказ в пределах имеющихся ресурсов. При наличии однородных по тематике запросов можно будет организовать совместное обучение работников сразу из нескольких ведомств на одной программе ДПО, что повысит рентабельность реализации таких программ.

После создания федерального кадрового резерва государственной гражданской службы обучение включенных в него служащих также будет осуществляться не на усмотрение представителя нанимателя, а согласно направлению уполномоченного органа.

Планы на обучение государственных служащих должны регулярно публиковаться на Федеральном портале управленческих кадров. В дальнейшем, по мере развития функционала Портала, можно будет синхронизировать данные о замещаемой должности, содержании обучения и прохождении аттестации каждым государственным служащим, что позволит проектировать и реализовывать индивидуальные карьерные траектории.

Для того чтобы приблизить требования к должностям государственной службы к содержанию образования следует, на наш взгляд, связать их квалификационные требования с образовательными стандартами. В рамках реализации указа Президента РФ от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования государственного управления» происходит введение на гражданской службе системы профессионально-функциональных групп, предусматривающих классификацию должностей гражданской службы с учетом особенностей деятельности государственных органов, отражающих отраслевую структуру государственного управления. Классификация должностей по профессионально-функциональным группам позволит: установить требования к уровню и профилю образования, знаниям и навыкам, необходимым для занятия должностей; сформировать программы ДПО; осуществить планирование карьеры гражданских служащих с учетом механизмов кадрового резерва и ротации.

С этой целью целесообразна реализация следующих мер:

- 1) создание унифицированных квалифицированных требований к должностям федеральной государственной службы, увязанных по направлениям и специализациям. Методологические основы для этого заложены Минтрудом России в ходе реализации пилотных проектов в 2013–2014 годах;
- 2) синхронизация требований по направлениям профессиональной деятельности государственных служащих с образовательными стандартами;
- 3) формирование квалификационных требований к должностям государственной службы исходя из содержания образовательных программ по уровням и направлениям подготовки специалистов, бакалавров, магистров;
- 4) участие государственных органов в формировании содержания образовательных стандартов и программ в соответствии с предметом их компетенции;
- 5) согласование между собой методологии разработки профессиональных стандартов и требований к должностям государственной службы.

Программы дополнительного профессионального образования госслужащих следует формировать в соответствии с квалификационными требованиями к должностям, предусмотреть необходимость получения управленческого образования для государственных служащих категории «специалисты», состоящих в резерве на повышение, а также для государственных служащих категории «руководители», не имеющих управленческого образования. При замещении должности, не соответствующей имеющемуся образованию, госу-

дарственный служащий должен получить второе образование или пройти профессиональную переподготовку, соответствующую профилю замещаемой должности.

Целесообразно законодательно закрепить механизм возврата денежных средств за обучение госслужащего, особенно дорогостоящего (например, за границей), в случае отказа прохождения гражданской службы и ухода с нее. Как альтернативу можно предложить введение в систему материальной мотивации гражданских служащих за овладение ими дополнительными профессиями и профессиональными компетенциями, позволяющими выполнять дополнительный функционал или совмещать должности, а также решать служебные задачи, требующие более высокой квалификации. Овладение дополнительными функциями должно стимулироваться включением в эффективный контракт соответствующего показателя.

Под эгидой Минтруда России в последние годы внедряются новые механизмы стимулирования профессионального развития государственных служащих, почти не требующие дополнительных расходов. Речь идет о проведении ежегодных конкурсов «Лучшие кадровые практики на государственной гражданской и муниципальной службе» (с 2015 года), внедрении наставничества на гражданской службе, развитии корпоративной культуры в государственных органах. Происходит постепенное развитие форм дистанционного обучения, краткосрочных обучающих программ на рабочем месте.

Однако на реализацию методических мер по совершенствованию ДПО негативно влияет недостаток достоверных данных о данном процессе. Имеющихся статистических наблюдений совершенно недостаточно для комплексного представления об эффективности ДПО госслужащих. Например, в существующей системе статистических наблюдений отсутствуют показатели финансирования развития сферы ДПО, в том числе по видам экономической деятельности. Необходимо иметь представление не только о количестве обученных работников по ведомствам, но и о средствах, затрачиваемых на обучение каждого работника в среднем по каждому ведомству. Также следует дополнить наблюдение сведениями об оценке представителем нанимателя и служащими полезности полученного ДПО. Эти данные должны иметь возможность быть сопоставленными с уровнем производительности труда работников, прошедших профессиональное образование и обучение, и всех остальных служащих ведомств. Введение такой группировки позволит реально оценить степень полезности существующей системы ДПО и выработать программу мер по ее оптимизации для каждого конкретного ведомства.

Применение систематизированных технологий профессионального развития позволит существенно повысить эффективность государственного управления. Представленные приоритетные направления профессионального развития гражданских служащих позволят последовательно решать основополагающую проблему гражданской службы — формирование высокопрофессионального, компетентного и нравственного кадрового состава гражданских служащих.

### Библиографический список

Авраамова Е. М., Клячко Т. Л., Логинов Д. М. Мониторинг непрерывного профессионального образования: позиции работодателей и работников. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2015. 60 с.

Анискина Н. Качество ДПО – центральная проблема реформы профессионального образования // Инновации. 2013. № 4 (1174). С. 49–55.

Балдина А. С. Правовая основа дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих Российской Федерации // Вестник НГУ. Сер. Государство и право. Юридические науки. 2015. № 5–6. С. 172–174.

Борщевский Г. А., Барциц И. Н., Магомедов К. О. Современное состояние и тенденции развития государственной гражданской службы в России: аналитический доклад. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2017. 126 с.

Магомедов К. О. Организационная культура в России: содержание, состояние, влияние на управление // Государственная служба. 2016. № 4 (102). С. 9–16.

Магомедов К. О., Кононенко Т. А. Современные российские организации: социологический анализ проблем кадровой политики и управления персоналом: монография. М.: Проспект, 2017. 320 с.

Мирошников С. Н., Чаркина Е. С. Совершенствование системы дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих Российской Федерации // Управленческое консультирование. 2017. № 1. С. 12–23.

Хитрин К. Л. К вопросу о специфике модернизации программ дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих // Вопросы управления. 2015. № 4 (35). С. 5–15.

Чепляев В. Л. Компетентностный подход к подготовке государственных служащих как инструмент формирования социальной ответственности // Вестник Поволжского института управления. 2016. № 2 (53). С. 4–12.

Bornschier V., Herkenrath M., Konig C. The Double dividend of expanding education for development // International Sociology. 2005. Vol. 20, № 4. P. 506–529. DOI: <https://doi.org/10.1177/0268580905058329>.

Christensen R. K. The Vagary and value of resource dependence in understanding institutions of higher education // Public Administration Review. 2016. Vol. 76, № 5. P. 819–821. DOI: 10.1111/puar.12613.

Granados O. Assessing strategies for combatting discrimination in education // Public Administration Review. 2016. Vol. 77, № 1. P. 90. DOI: 10.1111/puar.12709.

Jenkins J. M., Henry G. T. Dispersed vs. centralized policy governance: The Case of state early care and education policy // Journal of Public Administration Research and Theory. 2016. Vol. 26, № 4. P. 709–725. DOI: <https://doi.org/10.1093/jopart/muw003>.

Kiefer T., Hartley J., Conway N., Briner R. B. Feeling the squeeze: Public employees' experiences of cutback- and innovation-related organizational changes following a national announcement of budget reductions // Journal of Public Administration Research and Theory. 2015. Vol. 25, № 4. P. 1279–1305. DOI: <https://doi.org/10.1093/jopart/muu042>.

Korpi T., Graaf P. de, Hendrickx J., Layte R. Vocational training and career employment precariousness in Great Britain, the Netherlands and Sweden // Acta

Sociologica. 2003. Vol. 46, № 1. P. 17–30. DOI: <https://doi.org/10.1177/0001699303046001002>.

Kroll A., Moynihan D. P. Does training matter? Evidence from performance management reforms // Public Administration Review. 2015. Vol. 75, № 3. P. 411–420. DOI: 10.1111/puar.12331.

Le Grand J., Roberts J. The Public service mutual: Theories of motivational advantage [Электронный ресурс] // Public Administration Review. 2017. Early View (Online Version of Record published before inclusion in an issue). DOI: 10.1111/puar.12819. URL: [http://onlinelibrary.wiley.com/journal/10.1111/\(ISSN\)1540-6210/earlyview](http://onlinelibrary.wiley.com/journal/10.1111/(ISSN)1540-6210/earlyview) (дата обращения: 11.11.2017).

Lowry R. C. Subsidizing institutions vs. outputs vs. individuals: States' choices for financing public postsecondary education // Journal of Public Administration Research and Theory. 2016. Vol. 26, № 2. P. 197–210. DOI: <https://doi.org/10.1093/jopart/muv024>.

Rabovsky T., Rutherford A. The Politics of higher education: University president ideology and external networking // Public Administration Review. 2016. Vol. 76, № 5. P. 764–777. DOI: 10.1111/puar.12529.

Shireman R. Public and nonprofit higher education as the optimal second-best // Public Administration Review. 2016. Vol. 76, № 5. P. 758–759. DOI: 10.1111/puar.12577.

Sieben I. Does training trigger turnover – or not? The impact of formal training on graduates' job search behavior // Work Employment Society. 2007. Vol. 21. P. 397–410. DOI: <https://doi.org/10.1177/0950017007080004>.

Vodicka D. Are we finally ready to attend to the social dimensions of educational reform? // Public Administration Review. 2017. Vol. 77, № 6. P. 902–903. DOI: 10.1111/puar.12815.

### Информация об авторах

**Борщевский Георгий Александрович** – канд. ист. наук, доц. кафедры государственной службы и кадровой политики ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 119571, г. Москва, проспект Вернадского, 82, стр. 1

ORCID: 0000-0001-9099-9847

ResearcherID: J-6974-2014

Электронный адрес: [ga.borshchevskiy@migsu.ru](mailto:ga.borshchevskiy@migsu.ru)

**Калмыков Николай Николаевич** – канд. соц. наук, директор Экспертно-аналитического центра ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 119571, г. Москва, проспект Вернадского, 82, стр. 1

ORCID: 0000-0002-9620-9225

ResearcherID: P-9384-2017

Электронный адрес: [kalmykov@kalmykovnn.ru](mailto:kalmykov@kalmykovnn.ru)

Статья получена 13 ноября 2017 года

UDC 321:377

DOI: 10.17072/2218-9173-2017-4-550-569

## PRIORITIES IN CIVIL SERVANTS' PROFESSIONAL DEVELOPMENT

**Georgy A. Borshevskiy**

The Russian Presidential Academy of National Economy  
and Public Administration, 82/1 Vernadsky avenue, Moscow,  
119571, Russia

ORCID: 0000-0001-9099-9847

ResearcherID: J-6974-2014

E-mail: ga.borshchevskiy@migsu.ru

**Nikolai N. Kalmykov**

The Russian Presidential Academy of National Economy  
and Public Administration, 82/1 Vernadsky avenue, Moscow,  
119571, Russia

ORCID: 0000-0002-9620-9225

ResearcherID: P-9384-2017

E-mail: kalmykov@kalmykovnn.ru

---

### For citation:

Borshevskiy, G. A. and Kalmykov, N. N. (2017), "Priorities in Civil Servants' Professional Development", *Ars Administrandi*, vol. 9, no. 4, pp. 550–569, doi: 10.17072/2218-9173-2017-4-550-569.

---

**Introduction.** The paper considers the necessity to improve the legislative base for the professional development of civil servants in different areas: candidate pool, mentoring being a form of additional training for civil servants, and a practice-oriented approach in training. The paper looks at the main forms and areas of additional professional education. The main trends and problems of the professional development of civil servants are also analyzed.

**Aims.** The aim of the paper is to develop ways to improve the development of the personnel potential in the state and municipal service with the focus on the analysis of the legislative base on the professional development of state civil servants. The paper also aims to identify the key drawbacks in the professional development system.

**Methods.** The paper refers to the methods of the analysis of documents and the expert survey.

**Results.** Regulatory legal acts in the system of professional development for civil servants have been analyzed, the main trends and problems of its development have been identified. The expert survey was conducted on the development of the civil service and its effectiveness and the outcome of further vocational education. The discrepancy between educational standards and practical requirements for civil servants is established.

**Conclusion.** The necessity of the comprehensive work to improve the legislation in the field of professional development of the civil service has been acknowledged. Special attention should be paid to the development of additional professional

education for civil servants. It is necessary to develop and implement the unified organizational and legal system for training, retraining and advanced training. Mechanisms to motivate civil servants for professional development are worth being developed as well.

**Key words:** state civil service; further vocational education; professional development; legislation; personnel reserve

### References

Avraamova, E. M., Klyachko, T. L. and Loginov, D. M. (2015), *Monitoring nepreryvnogo professional'nogo obrazovaniya: pozitsii rabotodatelei i работников* [Monitoring continuous professional education: the position of employers and employees], Delo, Moscow, Russia.

Anis'kina, N. (2013), "Quality of professional education is the central problem of the reform of vocational education", *Innovations*, vol. 4, pp. 49–55.

Baldina, A. S. (2015), "The legal basis for additional professional education of civil servants in the Russian Federation", *Vestnik of Lobachevsky University of Nizhni Novgorod. Juridical sciences*, vol. 5–6, pp. 172–174.

Borshchevsky, G. A., Bartsits, I. N. and Magomedov, K. O. (2017), *Sovremennoye sostoyaniye i tendentsii razvitiya gosudarstvennoy grazhdanskoj sluzhby v Rossii* [Current state and development tendencies of the state civil service in Russia], Delo, Moscow, Russia.

Magomedov, K. O. (2016), "Organizational Culture in Russia: Content, Status, Impact on Governance", *Public Administration*, vol. 4, pp. 9–16.

Magomedov, K. O. and Kononenko, T. A. (2017), *Sovremennyye rossiyskiye organizatsii: sotsiologicheskij analiz problem kadrovoy politiki i upravleniya personalom* [Modern Russian organizations: a sociological analysis of the problems of personnel policy and personnel management], Prospekt, Moscow, Russia.

Miroshnikov, S. N. and Charkina, E. S. (2017), "Perfection of the system of additional professional education of state civil servants of the Russian Federation", *Upravlencheskoe konsul'tirovanie*, vol. 1, pp. 12–23.

Khitrin, K. L. (2015), "On the issue of the specifics of modernization of programs for additional professional education of state civil servants", *Management issues*, vol. 4, pp. 5–15.

Cheplyayev, V. L. (2016), "Competence approach to the training of civil servants as a tool for the formation of social responsibility", *Vestnik Povolzhskogo instituta upravleniya*, vol. 2, pp. 4–12.

Bornschiefer, V., Herkenrath, M. and König, C. (2005), "The Double dividend of expanding education for development", *International Sociology*, vol. 20, no. 4, pp. 506–529, doi: <https://doi.org/10.1177/0268580905058329>.

Christensen, R. K. (2016), "The Vagary and value of resource dependence in understanding institutions of higher education", *Public Administration Review*, vol. 76, no. 5, pp. 819–821, doi: 10.1111/puar.12613.

Granados, O. (2016), "Assessing strategies for combatting discrimination in education", *Public Administration Review*, vol. 77, no. 1, pp. 90, doi: 10.1111/puar.12709.

Jenkins, J. M. and Henry, G. T. (2016), "Dispersed vs. centralized policy governance: The Case of state early care and education policy", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 26, no. 4, pp. 709–725, doi: <https://doi.org/10.1093/jopart/muw003>.

Kiefer, T., Hartley, J., Conway, N. and Briner, R. B. (2015), "Feeling the squeeze: Public employees' experiences of cutback- and innovation-related organizational changes following a national announcement of budget reductions", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 25, no. 4, pp. 1279–1305, doi: <https://doi.org/10.1093/jopart/muu042>.

Korpi, T., Graaf, P. de, Hendrickx, J. and Layte, R. (2003), "Vocational training and career employment precariousness in Great Britain, the Netherlands and Sweden", *Acta Sociologica*, vol. 46, no. 1, pp. 17–30, doi: <https://doi.org/10.1177/0001699303046001002>.

Kroll, A. and Moynihan, D. P. (2015), "Does training matter? Evidence from performance management reforms", *Public Administration Review*, vol. 75, no. 3, pp. 411–420, doi: [10.1111/puar.12331](https://doi.org/10.1111/puar.12331).

Le Grand, J. and Roberts, J. (2017), "The Public service mutual: Theories of motivational advantage" [Online], *Public Administration Review*, Early View (Online Version of Record published before inclusion in an issue), doi: [10.1111/puar.12819](https://doi.org/10.1111/puar.12819), available at: [http://onlinelibrary.wiley.com/journal/10.1111/\(ISSN\)1540-6210/earlyview](http://onlinelibrary.wiley.com/journal/10.1111/(ISSN)1540-6210/earlyview) (Accessed November 11, 2017).

Lowry, R. C. (2016), "Subsidizing institutions vs. outputs vs. individuals: States' choices for financing public postsecondary education", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 26, no. 2, pp. 197–210, doi: <https://doi.org/10.1093/jopart/muv024>.

Rabovsky, T. and Rutherford, A. (2016), "The Politics of higher education: University president ideology and external networking", *Public Administration Review*, vol. 76, no. 5, pp. 764–777, doi: [10.1111/puar.12529](https://doi.org/10.1111/puar.12529).

Shireman, R. (2016), "Public and nonprofit higher education as the optimal second-best", *Public Administration Review*, vol. 76, no. 5, pp. 758–759, doi: [10.1111/puar.12577](https://doi.org/10.1111/puar.12577).

Sieben, I. (2007), "Does training trigger turnover – or not? The impact of formal training on graduates' job search behavior" *Work Employment Society*, vol. 21, pp. 397–410, doi: <https://doi.org/10.1177/0950017007080004>.

Vodicka, D. (2017), "Are we finally ready to attend to the social dimensions of educational reform?", *Public Administration Review*, vol. 77, no. 6, pp. 902–903, doi: [10.1111/puar.12815](https://doi.org/10.1111/puar.12815).

*Received November 13, 2017*