

© Д.Ю. СТЕПАНЧУК

denistgu@mail.ru

УДК 36.08:378.046(571.122)

**ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЕ СТРАТЕГИИ СОВРЕМЕННОГО
ГОСУДАРСТВЕННОГО ГРАЖДАНСКОГО СЛУЖАЩЕГО
ХАНТЫ-МАНСИЙСКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА (ЮГРЫ)**

АННОТАЦИЯ. В работе представлены статистический анализ уровня и профиля образования современных гражданских служащих РФ, Тюменской области и Ханты-Мансийского автономного округа (Югры) в динамике 2003-2009 гг., а также результаты социологического исследования по теме образовательных стратегий чиновничества Югры.

SUMMARY. The presented research is devoted to the statistical analysis of the educational level and profile of the Russian Federation modern civil officers of the Tyumen Region and Khanty-Mansiysk Autonomous Okrug (Yugra) in dynamics of the 2003-2009 period. Also this work includes the results of the sociological study for the purpose of revelation of educational strategies of Yugra government officials.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Государственные гражданские служащие, образовательные стратегии, чиновник, Тюменская область, Ханты-Мансийский автономный округ (Югра).

KEY WORDS. State civil officers, educational strategies, government officials, Tyumen region, Khanty-Mansiysk Autonomous Okrug (Yugra).

Современные государственные гражданские служащие для того, чтобы эффективно управлять страной, должны иметь специальный уровень профессиональной подготовки. Это подтверждено законодательно в статье 12.1 Федерального закона №79-ФЗ [1], где прописано, что «в число квалификационных требований к должностям гражданской службы входит требование к уровню профессионального образования».

Современный этап общественного развития обуславливает необходимость принципиально нового уровня знаний для работников органов государственного управления. Многие задачи в области государственного управления (например, обеспечение процесса подготовки, принятие и реализация управленческих решений, координация деятельности различных структур государственного управления, обеспечение взаимодействия органов власти различных структур государственного управления) требуют соответствующей подготовки работников государственного аппарата, постоянного повышения уровня их компетентности и профессионализма.

Т.А. Подольская видит исключительную роль дополнительного профессионального образования в современной образовательной системе и определяет его ответственную роль в обновлении и обогащении интеллектуального потенциала общества, реализации непрерывного образования для руководителей и специалистов в течение всей трудовой деятельности [2; 54].

Система дополнительного профессионального образования является важной составной частью послевузовского образования и, согласно статье 62.1 Федерального закона №79-ФЗ, включает в себя:

- профессиональную переподготовку;
- повышение квалификации;
- стажировку.

Образовательные стратегии современного чиновничества, о которых пойдет речь, представляют собой, по мнению автора, совокупность вузовской подготовки (базового профессионального образования), ее связи с выбором места работы (а именно госслужбы) или, наоборот, выбора специальности из-за желания стать бюрократом, стремления и мотивации получения дополнительного профессионального образования, а также зависимости карьерного и профессионального роста от имеющихся и приобретаемых уровня и профиля образования служащих.

В первую очередь рассмотрим имеющийся уровень образования госслужащих на трех уровнях управления: федеральном, областном и окружном (табл. 1)*.

Таблица 1

Распределение работников, замещавших государственные должности и должности государственной гражданской службы РФ, Тюменской области и ХМАО, по уровню образования в 2003-2009 гг. (в %% от общего числа)

	Российская Федерация				Тюменская область				ХМАО			
	Не имели профобразования	Имели среднее профобразование	Имели высшее профобразование (без учета лиц, имеющих ученую степень)	Имели ученую степень	Не имели профобразования	Имели среднее профобразование	Имели высшее профобразование (без учета лиц, имеющих ученую степень)	Имели ученую степень	Не имели профобразования	Имели среднее профобразование	Имели высшее профобразование (без учета лиц, имеющих ученую степень)	Имели ученую степень
на 1 сентября 2003 г.	3,38	18,39	77,00	1,24	4,37	20,95	74,00	0,68	6,12	21,35	71,88	0,65
на 1 января 2007 г.	3,03	14,92	80,64	1,41	3,48	15,60	80,05	0,87	3,60	15,33	80,30	0,77
на 1 октября 2008 г.	2,24	12,35	83,97	1,44	2,81	12,75	83,53	0,91	2,68	13,16	83,33	0,83
на 1 октября 2009 г.	1,96	10,98	85,59	1,47	2,32	10,89	85,86	0,93	2,35	10,97	85,88	0,80

* Здесь и далее статистические данные по государственным гражданским служащим предоставлены территориальным органом Федеральной службы государственной статистики РФ по Тюменской области

Наиболее широко представлены в составе управленческого персонала специалисты с высшим образованием, что обусловлено квалификационными требованиями к должностям гражданской службы и необходимостью высшего профессионального образования при поступлении на нее. Тем не менее, в соответствии со ст. 12.4 Федерального закона № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ», у «обеспечивающих специалистов» старшей и младшей групп должностей предусмотрено наличие среднего профессионального образования, соответствующего направлению деятельности. Также на гражданской службе до сих пор задействованы лица без профессионального образования, при наличии продолжительного стажа работы в органах государственной власти.

Из представленных статистических данных виден прогресс на всех уровнях управления. Стоит отметить уменьшение численности кадров со средним профессиональным образованием и вообще без образования, а также увеличение специалистов с высшим профобразованием (за счет получивших высшее образование из числа двух предыдущих категорий или вновь поступивших на госслужбу) и имеющих ученую степень, что является положительной тенденцией с точки зрения профессиональной компетенции состава госаппарата.

По сравнению с общероссийским показателем, в северных регионах снижение доли тех, кто имеет среднее образование или не имеет совсем, происходит быстрее, однако общий уровень образования чиновников областного и окружного уровней до сих пор остается ниже федерального. В целом по субъектам федерации к 1 октября 2009 года более 86% чиновников имели высшее образование. Но каков профиль базового профессионального образования современных служащих?

На всей территории Тюменской области большинство человек, занимающих государственные должности и должности государственной гражданской службы в 2003-2009 гг., заканчивали факультеты экономики и управления (табл. 2).

Таблица 2

Распределение работников, замещающих государственные должности и должности государственной гражданской службы Тюменской области, по профилю образования в 2003-2009 гг. (в %% от общего числа)

	гуманитарные и социальные науки		экономика и управление		физико-математические и естественные науки	образование и педагогика	сельское и рыбное хозяйство	другие науки
	всего	в том числе по специальности «Юриспруденция»	всего	в том числе по специальности ГМУ				
на 1 сентября 2003г.	68,71			3,10	5,12	7,58	2,35	16,25
на 1 января 2007г.	33,14	29,24	35,61	6,57	3,31	6,23	2,77	18,94
на 1 октября 2008 г.	32,03	27,98	38,93	5,58	3,54	5,86	3,05	16,59
на 1 октября 2009 г.	32,86	28,88	39,14	5,40	2,72	5,89	3,01	16,38

Тем не менее, доля тех, кто имеет квалификацию «менеджер» по специальности «Государственное и муниципальное управление», составляет чуть больше 5% от общего числа коллег, имеющих высшее образование. Немного уступают по численности специалисты в области гуманитарных и социальных наук. Особенно хочется отметить высокую долю юристов — около 28%. Также год от года происходит снижение числа чиновников, имеющих непрофильные специальности, что является положительной тенденцией с точки зрения профессиональной подготовленности и компетентности кадров.

В табл. 3 представлены аналогичные данные исследуемого региона. При сравнении видно, что областные и окружные показатели мало отличаются друг от друга. Но следует отметить меньшее число чиновников с непрофильным для госслужбы образованием в Ханты-Мансийском автономном округе.

Таблица 3

Распределение работников, замещавших государственные должности и должности государственной гражданской службы ХМАО, по профилю образования в 2003-2009 гг. (в % от общего числа)

	гуманитарные и социальные науки		экономика и управление		физико-математические и естественные науки	образование и педагогика	сельское и рыбное хозяйство	другие науки
	всего	в том числе по специальности «Юриспруденция»	всего	в том числе по специальности «ГМУ»				
на 1 сентября 2003 г.		75,48		2,85	2,72	6,24	1,56	14,01
на 1 января 2007г.	38,18	34,32	31,88	8,36	2,23	5,24	1,56	20,90
на 1 октября 2008 г.	33,60	29,55	38,97	4,19	2,72	5,54	1,95	17,22
на 1 октября 2009 г.	34,22	30,78	40,52	4,22	1,82	5,95	1,98	15,51

Для анализа образовательных стратегий гражданских служащих на федеральном уровне были использованы данные социологического опроса по актуальным проблемам государственной гражданской службы РФ, проведенного в марте 2006 г. в 17 субъектах Российской Федерации с выборкой 1102 чиновника [3; 234-236].

Из общего числа опрошенных большинство признали полное (42,7%) или доминирующее (39,6 %) соответствие занимаемой в настоящее время должности имеющемуся уровню базового образования (специальности). Лишь 4,6% респондентов полагают, что их образование не соответствует должности.

Одним из приоритетных направлений формирования кадрового состава гражданской службы является «профессиональная подготовка гражданских служащих, их переподготовка, повышение квалификации и стажировка в соот-

ветствии с программами профессионального развития гражданских служащих» (ст. 60.2.1 Федерального закона №79-ФЗ).

Опрос показывает, что преобладающая часть чиновников РФ (71,5%) проходила обучение (подготовка, переподготовку, повышение квалификации, стажировку) в течение последних 5 лет. Это неудивительно, ведь на государственном уровне законодательно закреплены минимальные сроки прохождения дополнительного профессионального образования чиновниками. Так, например, в соответствии со ст. 62.5 Федерального закона №79-ФЗ, «повышение квалификации гражданского служащего осуществляется по мере необходимости, но не реже одного раза в три года».

В качестве мотивов прохождения дополнительного обучения 55,6% выделяют «потребность в новых знаниях». Для 45% «обучение помогает работать эффективнее, рациональнее, качественнее», а для 41,2% «способствует расширению кругозора, повышает культурный уровень». Видно, что преобладающее число служащих через дополнительное образование стремится к личностному и профессиональному росту, но никак не к карьерному. Это подтверждает и тот факт, что обучение как путь перехода на «более высокооплачиваемую работу» или на «более высокую должность» рассматривают почти в 2 раза меньше чиновников, а именно — 23,1% и 23,9% соответственно.

Даже на прямой вопрос анкеты «В какой степени, на Ваш взгляд, влияют на должностной рост государственного служащего следующие качества?» федералы в качестве сильнейшего влияния выделяют «связи, знакомства, возможность протекции» (49,0%), «дружбу с руководством» (41,6%) и «профессионализм» (33,9%). Качество «повышение квалификации» в этой градации занимает последнее из 9 возможных мест с результатом 11,1%. Однако, как гласит ст. 31.7 Федерального закона №79-ФЗ, «преимущественное право на замещение должности гражданской службы предоставляется гражданскому служащему, имеющему более высокие квалификацию, уровень профессионального образования».

В итоге можно сделать вывод, что гражданские служащие в целом по стране почти не видят в дополнительном профессиональном образовании возможности продвижения по службе, хотя это закреплено в упомянутом выше законе о госслужбе, но оценивают уровень своей базовой профессиональной подготовки как вполне соответствующий занимаемой должности.

В апреле 2011 г. в г. Ханты-Мансийск автором было проведено исследование, в ходе которого было опрошено 100 государственных гражданских служащих органов исполнительной власти федерального и регионального уровней Ханты-Мансийского автономного округа (Югры).

Среди основных мотивов «служения государству» чиновники выделяют потребности «набраться опыта» (42%) и «работать на стабильной работе» (35%). Приоритет «работать по специальности» есть лишь у 21% респондентов (это 7 место из 11 возможных).

Подтверждает вышесказанное отмеченная у 23% служащих причина выбора госслужбы в качестве основного места работы «решил работать по специальности». Однако такой выбор четвертый по популярности из 12 предложенных.

В качестве основных факторов, влияющих на возможность реализации жизненных планов, на первом месте можно выделить «личные качества» и «уровень образования» (68% и 46% соответственно).

Стоит отметить и обстоятельства, которые затрудняют осуществление жизненных планов: это и «финансовые затруднения» (49%), и «сложность работы, которая требует много сил и времени» (32%). «Недостаточный уровень образования и/или опыта» указывают лишь 11%.

Тем не менее, 62% чиновников оценивают уровень своей профессиональной подготовки как «высокий» и «выше среднего». Лишь один человек указал, что его уровень подготовки «низкий». Никто не выбрал вариант ответа «ниже среднего».

Из всех опрошенных $\frac{4}{5}$ проходили за последние 5 лет курсы переподготовки и/или повышения квалификации. Из них 67,5% полагают, что пройденные курсы повысили эффективность их работы наверняка или в доминирующей степени («скорее да, чем нет»). Лишь 12,5% госслужащих думают, что обучение прошло зря и эффективность работы ничуть не повысилась.

Интересно отметить, что из общего числа респондентов ровно четверть считают, что прохождение дополнительного профессионального образования «совсем не способствует» должностному росту служащих. По мнению 40% опрошенных, «способствует незначительно». Остальные ответившие видят прямую зависимость между прохождением переподготовки и/или повышения квалификации и карьерным ростом на государственной службе.

Однако из 20 человек, которые за последние 5 лет не получали дополнительного профобразования (основная причина — малый стаж на госслужбе), 70% полагают, что эта зависимость существует. Примечательно то, что никто из них не указал полного отсутствия взаимосвязи между дополнительным профессиональным образованием и должностным ростом.

В качестве основных катализаторов продвижения по карьерной лестнице гражданские служащие выделяют «наличие профессионального опыта или стажа работы» (66%) и «трудолюбие и добросовестное отношение к делу» (58%). Примечательно, что варианты ответов «образование по специальности» и «прохождение переподготовки и/или повышения квалификации» занимают низшие по популярности позиции (16% и 11% соответственно).

По результатам опроса видно, что идея работать по специальности на госслужбе актуальна лишь для $\frac{1}{5}$ управленцев Ханты-Мансийского автономного округа. Зато реализация жизненных планов северных чиновников как раз зависит от имеющегося образования, и уровень этого образования никак не стоит на пути реализации своих жизненных стратегий. Абсолютное большинство госслужащих Югры определяет уровень профессиональной подготовки как не ниже среднего, что, с точки зрения самоуверенности отвечавших, выше показателей общероссийского исследования.

Аналогично показателю по России, преобладающая часть служащих ХМАО проходила за последние 5 лет дополнительное профессиональное образование. Большинство опрошенных видят в этом положительный эффект с точки зрения повышения эффективности работы. Но степень влияния этого образования на должностной рост в среде государственных гражданских служащих до сих пор низка.

Согласно полученным данным, чиновники Югры готовы совершенствовать уровень своего профессионального образования всеми имеющимися способами, чтобы развивать себя как личность и профессионала в области госуправления и повышать эффективность работы на благо страны и региона, при этом они, к сожалению, слабо видят в этом возможности карьерного роста.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79 - ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. ст. 3215.
2. Подольская Т.А. Задачи и принципы дополнительного профессионального образования государственных служащих (нормативные основы) // Право и образование. 2006. № 1. С. 54-61.
3. Магомедов К.О, Турчинов А.И. Государственная служба и кадровая политика: теория и практика: Информ.-аналитич. м-лы по результатам социологических исследований, проведенных кафедрой государственной службы и кадровой политики РАГС при Президенте РФ в 2001-2006 годах. Ульяновск: Печатный двор, 2007. 272 с.