К ВОПРОСУ О СПЕЦИФИКЕ РЕАЛИЗАЦИИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ПОТРЕБНОСТЕЙ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ В ОРГАНИЗАЦИЯХ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ: СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ

Баразгова Е. С.

доктор философских наук, профессор, профессор кафедры теории и социологии управления Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, evg.barazgova@mail.ru

Хитрин К. Л.

аспирант кафедры теории и социологии управления Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, khitrin.gmu552@yandex.ru

УДК 316.34:35.08
ББК 60.543.132.2

Цель. Выявление специфических моментов в реализации образовательных потребностей публичных служащих в организациях, реализующих программы дополнительного профессионального образования (ДПО).

Методы. Исследование осуществлялось посредством применения качественных и количественных социологических методов. В статье нашли отражение результаты интерпретации статистических данных, контент-анализа и проведенного в 2015 г. массового опроса государственных гражданских служащих Свердловской области.

Результаты и научная новизна. Новизна проведенного исследования заключается в акцентировании внимания на сложносоставном («двойственном») характере профессиональной компетентности, востребованной в служебной деятельности изучаемых специалистов. Как показали его результаты, эффективная модернизация программ ДПО публичных служащих должна учитывать специфику феномена «двойственной профессии» и опираться, в том числе, на индивидуализацию работы с обучающимися.

Ключевые слова: государственные и муниципальные служащие, дополнительное профессиональное образование, образовательные потребности, «двойственная профессия»

© Зерчанинова Т.Е., Зубарева Т.В., 2015

ON THE ISSUE OF SPECIFICS OF REALIZATION OF EDUCATIONAL NEEDS OF THE PUBLIC AND MUNICIPAL SERVANTS IN THE ORGANIZATIONS OF ADDITIONAL PROFESSIONAL EDUCATION: SOCIOLOGICAL ANALYSIS

Barazgova E. S.

Doctor of Philosophy, Professor, Theory and Sociology of Management Department Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66, 8 marta St., Yekaterinburg, 620990, evg.barazgova@mail.ru

Khitrin K. L.

Graduate Student, Theory and Sociology of Management Department Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66, 8 marta St., Yekaterinburg, 620990, khitrin.gmu552@yandex.ru

Purpose. Detection of specific aspects in the implementation of the educational needs of public servants in the organizations that implement programs of additional professional education (APE).

Methods. The study was carried out through the use of qualitative and quantitative sociological methods. The article reflects the results of the interpretation of statistical data, and content analysis conducted in 2015 mass survey of civil servants of the Sverdlovsk region.

Results and scientific innovation. The novelty of the research is to focus on a composite («dual») nature of professional competence, demand in the performance of the studied professionals As shown by the results, the effective modernization of programs APE public servants should take into account the specifics of the phenomenon of «dual occupation» and to rely including the individualization of work with students.

Key words: state and municipal employees, additional vocational training, educational needs, «the dual profession»

Проблема, заявленная в названии статьи, определена реальностью распространения практик непрерывного образования, утвердившихся с 90-х гг. п.в. в динамично изменяющемся мире. Получение сертификата о высшем образовании, удостоверяющего готовность специалиста к осуществлению профессиональной деятельности таким образом становится одной из ступеней на лестнице непрерывного образования. Дальнейшая карьера предполагает преодоление ступеней в структурах дополнительного профессионального образования, и соответствующее требование включается в индивидуальные трудовые контракты. В организации процесса его реализации необходимо учитывать особенности специальной деятельности профессиональных групп. Т.о., задачами настоящей статьи являются, во-первых, доказательство наличия специфики потребностей представителей различных профессиональных групп, во-вторых, рассмотрение дополнительного профессионального образования в качестве относительно самостоятельного субинститута в системе образования ввиду существенности различий образовательных потребностей его потребителей, а, следовательно, и функций.

Реализацию указанных задач мы намерены осуществить с помощью специального изучения конкретного эмпирического объекта – группы государственных и муниципальных служащих.

В теориях профессиональных групп (как отечественных, так и зарубежных) мало внимания, по нашему мнению, уделяется проблемам становления и развития профессий со сложной компетентностной структурой, которые корректно обозначить термином «дуальные» («двойственные») профессии («dual professions»), предложенным в статье американского исследователя Майкла Дейвиса [1]. Данный термин удачно «схватывает» сложносоставной характер требований к профессиональной компетентности данной группы профессий. Динамизм развития в 21 веке, неизбежно, ведет к ее увеличению. В России ускорению данного тренда способствовал переход к рыночной экономике, императивно включающий комплекс менеджерских и маркетинговых компетенций в деятельность многих групп профессионалов.

Дуальность предметно-квалификационной структуры деятельности рассматриваемой в нашем исследовании группы государственных и муниципальных служащих проявляется, во-первых, в складывании в единый комплекс двух относительно автономных наборов компетенций – знаний конкретной сферы производства, ответственность за регулирование которой может нести служащий, и собственно управленческих знаний, позволяющих эффективно оправдывать возложенную обществом ответственность. Термин «дуальная профессия», на наш взгляд, не только отражает особенности феномена, характерного для развития рассматриваемой социально-профессиональной группы, но в определенной степени является ключом к пониманию связи между послевузовской образовательной подготовкой и практической деятельностью служащих, что может выступать ориентиром в проектировании эффективных «профильных» программ дополнительного образования. Под дополнительным профессиональным образованием (ДПО) с учетом норм Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» (части 2 и 6 статьи 10, статья 76) мы понимаем подвид дополнительного образования (как вида образования), направленного на удовлетворение образовательных и профессиональных потребностей, профессиональное развитие человека, обеспечение соответствия его квалификации меняющимся условиям профессиональной деятельности и социальной среды и соотнесенного с совершенствованием уровня компетентности в рамках имеющейся квалификации (повышение квалификации) или приобретением компетентности в новом виде профессиональной деятельности (профессиональная переподготовка). Услуги по данному виду образования предоставляются образовательными организациями

в соответствии с порядком, определенным названным Федеральным законом и иными нормативными правовыми актами.

Элементы современной структуры образования характеризуются не абсолютной, а относительной автономией, формируя соответствующие субинституты [2, с. 48–51]. Мы рассматриваем дополнительное профессиональное образование как элемент современной российской структуры образования, относительная автономия которого проявляется в том, что он реализует в собственном институциональном пространстве специфические функции и характеризуется особенностями организации соответствующих процессов, конкретными ресурсами и межинституциональными связями. При этом автономия субинститута дополнительного профессионального образования оказывается производной от автономии удовлетворяемых им потребностей личности, определенных профессиональных групп и общества в целом [3, с. 75].

Институциональное пространство субинститута дополнительного профессионального образования формируется, прежде всего, на основании формальных нормативно-правовых норм. В этой связи необходимо подчеркнуть: в сравнении с предшествующим Законом Российской Федерации от 10.07.1992 № 3266-1 (ред. от 12.11.2012) «Об образовании» в новом Федеральном законе от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 31.12.2014, с изм. от 02.05.2015) «Об образовании в Российской Федерации» дополнительному образованию посвящена не одна статья, а глава (10), включающая две объемные по своему содержанию статьи (75 и 76), в которых предпринята попытка более систематического изложения взгляда законодателя на миссию и задачи различных видов дополнительного образования. В законе в качестве целевого предназначения дополнительного профессионального образования определено «удовлетворение образовательных и профессиональных потребностей, профессиональное развитие человека, обеспечение соответствия его квалификации меняющимся условиям профессиональной деятельности и социальной среды» [4]. Указанная статья закона (ст. 76) также разводит понятия «программа повышения квалификации» и «программа профессиональной переподготовки». Если первая подразумевает усовершенствование в контексте текущего вида деятельности или квалификации, то вторая позволяет приобрести систему компетенций, значимую для нового вида деятельности (квалификации).

В контексте задач данной статьи мы анализируем функции дополнительного профессионального образования (ДПО) в перспективе развития группы государственных и муниципальных служащих. Его системообразующей функцией по отношению к данной группе выступает удовлетворение образовательных потребностей группы, складывающихся как под влиянием работодателей – населения и государства, так и личностной мотивации. Характер и содержание этих потребностей мы постарались выяснить в анализе данных государственной статистики и опросе государственных и муниципальных служащих, проведенном в Свердловской области в 2014 году на основании принципа квотной выборки.

Статистические данные свидетельствуют об актуальности постановки изучаемой проблемы: в составе

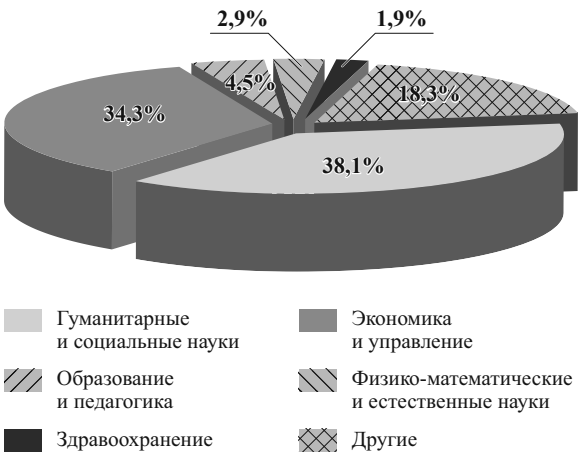


Рис. 1. **Профиль базового высшего образования лиц, замещающих государственные должности и должности гражданской службы в Свердловской области (на 1 октября 2013 г.)**

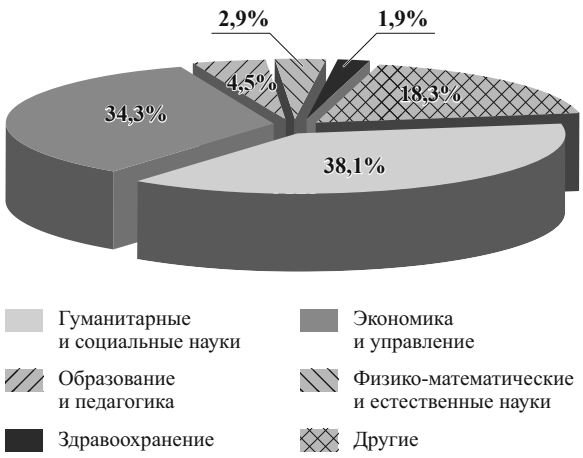


Рис. 2. **Профиль базового высшего образования лиц, замещающих государственные должности и должности гражданской службы в Российской Федерации (на 1 октября 2013 г.) [5]**

действующего корпуса большинство публичных служащих имеют базовое образование отличное от специальности «государственное и муниципальное управление», что представлено на рисунках 1 и 2.

Недостаток управленческих знаний, естественно, осознается служащими и формирует не только потребность, но и заинтересованность в его компенсации (рис. 3).

Следуя определению дуальности профессии, мы намеренно задали респондентам вопрос о степени актуальной полезности их базового образования в осуществлении должностной деятельности в статусе публичного служащего. Ответы, представленные на рисунке 3, наглядно свидетельствуют, во-первых, о востребованности обоих рядов компетенций и, во-вторых, об умениях респондентов адаптировать знания и умения базового образования к задачам текущей деятельности. В ответах респонденты зафиксировали высокую значимость базовой образовательной подготовки (варианты «+2» или «+3» были выбраны 70,8 % опрошенных гражданских служащих), что, по всей видимости, объясняется тем, что в рамках получения высшего образования формируется общая социокультурная и личностная компетентность, позволяющая адаптироваться к различным условиям и задачам непрофильной профессиональной деятельности. Это объяснение подтверждается ответами служащих о ценности практического опыта в освоении должностных функций. 49 % респондентов, в частности, при этом полагают, что для успешной профессиональной деятельности наиболее важным оказывается опыт работы в сфере, регулируемой конкретным государственным

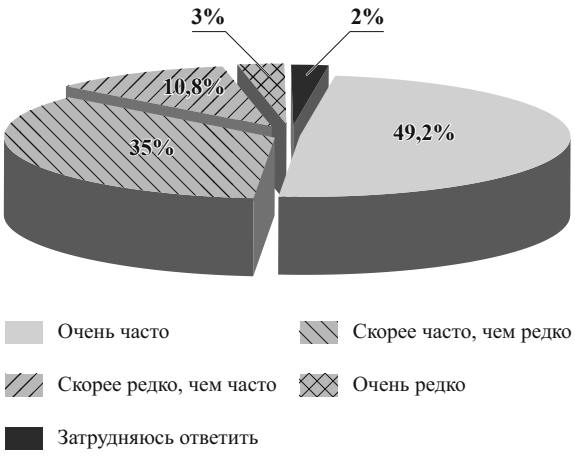


Рис. 3. **Оценка респондентами (гражданские служащие) того, как часто востребованным оказывается знание специфики управления в сфере их профессиональной деятельности**

органом, а 25,3 %, наоборот, отмечают аналогичное значение способности быстро обучаться «на месте». Результаты опроса подводят нас к выводу о необходимости признания значимости опыта практической деятельности в решении конкретных проблем, возникающих в определенных сферах профессиональной управленческой деятельности.

В данных опроса обращает на себя внимание и тот факт, что, безусловно, доминируют мнения представителей «двойственной профессии» об оправданности и полезности сложной образовательной траектории: «окончание школы – высшее образование по избранному к окончанию школы профилю – начало профессиональной карьеры в государственном и муниципальном управлении – дополнительное профессиональное образование в ориентации на получение недостающих специальных знаний, умений и навыков». Описанная респондентами траектория, на наш взгляд, отражает специфические ожидания государственных и муниципальных служащих от обучения по программам ДПО, которые в реализации компенсаторной функции, ориентированы на конкретные образовательные потребности обучающихся в ликвидации дефицита определенного блока профессиональных компетенций.

Данный вывод определил логику дальнейшего исследования: были подробно изучены мнения респондентов об эффективности текущих практик дополнительного профессионального образования, о том, как они в целом оценивают значение обучения по программам ДПО для своего профессионального развития (рис. 4). В полученных ответах превалировали средние оценки: +1 (41,0 %) и +2 (29,5 %). Это означает, что текущее функционирование ДПО не в полной мере соответствует образовательным потребностям группы.

В поисках причин зафиксированного явления мы обратились к анализу структуры учебных программ, осваиваемых в организациях ДПО. Оказалось, что в программах профессиональной переподготовки по направлению «Государственное и муниципальное управление» наиболее часто встречающимися тематическими блоками являются «Экономические и финансовые аспекты ГМУ» (представлен в 90 % программ), «Правовые основы ГМУ» (88 %), «Управление кадрами / персоналом» (66 %), а наименее часто – «Оказание государственных (муниципальных) услуг» (16 %), «Управление качеством» (18 %) и «Личная эффективность руководителя (менеджера)» (20 %). Таков спектр выбора направлений повышения квалификации, предоставляемый современной системой ДПО работающим в системе государственного и муниципального управления служащим. Выбор наших респондентов отражен на рисунке 5.

В опросе мы сравнили приоритеты программ обучения и потребности служащих в расширении

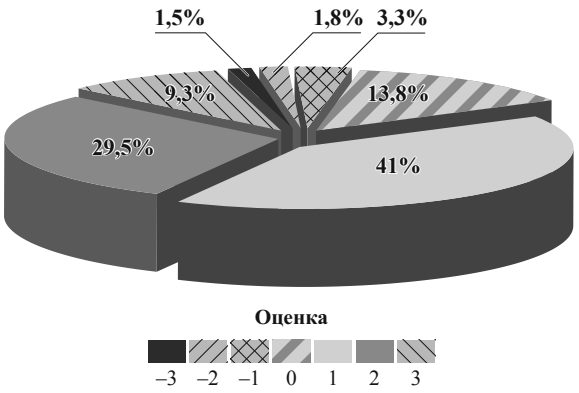


Рис. 4. **Оценка респондентами (гражданские служащие) полезности обучения по программам ДПО для их становления в качестве профессионала (оценка по шкале от –3 до +3, где –3 – самая низкая оценка, а +3 – самая высокая)**

Табл. 1. **Виды знаний и умений, недостаток которых опрошенные гражданские служащие ощущают чаще всего при решении профессиональных задач (выбор не более трех вариантов ответа)**

Знания и умения	**%**
Нормативно-правовое регулирование сферы деятельности	40,3
Применение прикладных информационных технологий	30,3
Организационно-управленческие вопросы, технологии принятия управленческих решений	27,5
Умение взаимодействовать с коллективом или управлять им	6,3
Компетентность в финансово-экономических вопросах	30,3
Особенности делового общения и этикета	5,8
Другое	5,0

компетенций. Данные опроса, представлены в таблице 1. Таким образом был зафиксирован факт того, что часть образовательного запроса служащих не находит должного отражения в предлагаемых организациями ДПО программах обучения. Во-первых, это касается обучения новым информационным технологиям, что, представляется, противоречащим значимости государственной программы «Электронное правительство». Во-вторых, служащие не получают достаточной возможности к развитию управленческих компетенций и навыков лидерства, востребованных текущей должностной деятельности или личностными статусными амбициями.

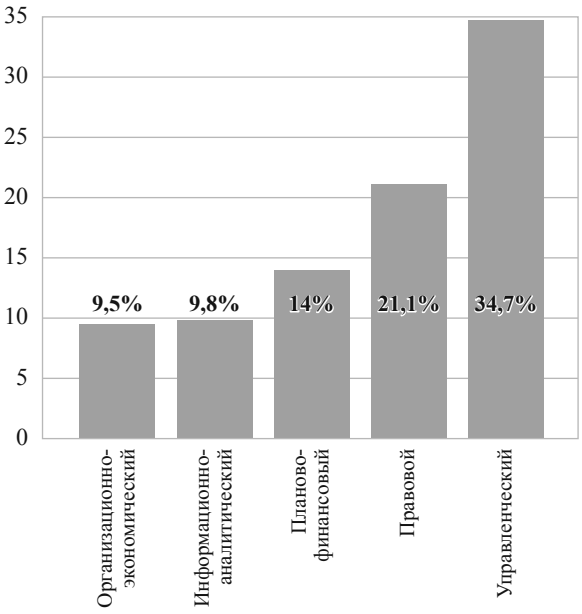


Рис. 5. **Профили программ ДПО, по которым опрошенные обучались в последний раз (% от числа опрошенных гражданских служащих, имеющих опыт прохождения ДПО)**

Практические выводы из проведенного исследования очевидны:

1) актуализация программ повышения квалификации в организациях ДПО возможна с учетом складывающихся в профессиональных практиках образовательных потребностей групп «двойственной профессии», что предполагает их систематический социологический мониторинг;

2) учебный процесс в организациях ДПО достигнет большей эффективности в условиях индивидуализации работы с обучающимися.

Эти выводы позволяют нам конкретизировать теоретическое положение, заявленное в начале статьи. Речь идет об относительной институциональной самостоятельности функционирования ДПО. Функция, заложенная в его развитие – повышение квалификации обучающихся – указывает на специфику отношений между производителями и потребителями данной образовательной услуги. Потребители конкретны в своих запросах и, потому, точны в критериях оценки качества предоставляемой услуги. Эти характеристики справедливы как по отношению к потребителям – работодателям, так и конкретным профессионалам. Таким образом, в организациях ДПО уместно построение отношений между производителями и потребителями

по принципу прямой и обратной связи. Эти отношения могут стать значимым ресурсом оптимизации функционирования образовательных организаций, повышения доверия потребителей к их деятельности. Эта деятельность может эффективно выполнять функцию динамической связи между рынком образовательных услуг и рынком труда. Таким образом, субинститут ДПО повышает свою социально-экономическую значимость, выступая пространством более полного удовлетворения образовательных потребностей обучающихся и, тем самым, увеличения человеческого капитала в различных сферах профессиональной деятельности.

Сформулированные практические и теоретические выводы наиболее наглядны на примере рассмотрения групп «двойственной профессии», в развитии которых функции ДПО более значимы и очевидны.

Литература:

1. *Davis M.* Is Public Administration a Profession? // Public Administration Research. Vol. 2. No. 2. 2013. P. 26–36.
2. *Рубина Л. Я., Баразгова Е. С., Лихачева Л. С.* Российское образование до и в период его модернизации // Социально-гуманитарные науки в модернизации образования / Под ред. Л. Я. Рубиной. Ур.гос.пед.ун-т. Екатеринбург, 2013. С. 9–56.
3. *Баразгова Е. С., Хузина А. Х.* Институт высшего образования: к вопросу о некоторых типологических функциях // Актуальные проблемы социологии: сб. научных статей / Ю. Р. Вишневский, М. М. Акулич, М. В. Батырева и др.; редкол.: Ю. Р. Вишневский; Г. Е. Зборовский, П. А. Амбарова; М-во образования и науки РФ, Урал. федер. ун-т им. первого Президента России Б. Н. Ельцина. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2013. С. 73–81.
4. Об образовании в Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 13.07.2015) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598; Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4364.
5. Статистический бюллетень «Состав работников, замещавших государственные (муниципальные) должности и должности государственной гражданской (муниципальной) службы, по полу, возрасту, стажу работы, образованию» на 1 октября 2009 г., на 1 октября 2011 г., на 1 октября 2013 г. [электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1237818141625 (дата обращения 10.10.2015).

References:

1. *Davis M.* Is Public Administration a Profession? // Public Administration Research. Vol. 2. No. 2. 2013. Pp. 26–36.
2. *Rubina L. Ya., Barazgova E. S., Likhacheva L. S.* Russian education before and during its modernization // Social sciences and humanities in the modernization of education / Ed. by L. Ya. Rubina. Ural State Pedagogical University. Yekaterinburg, 2013. Pp. 9–56.
3. *Barazgova E. S., Khuzina A. Kh.* Institute of Higher Education: to the issue of some of the typological features // Actual problems of sociology: a collection of scientific articles / Yu. R. Vishnevskiy, M. M. Akulich, M. V. Batyreva and others; editorial board: Yu. R. Vishnevskiy; G. E. Sborovskiy, P. A. Ambarova; The Ministry of Education and Science of RF, Ural Federal University named after the first President of Russia Boris Yeltsin. Yekaterinburgr: Ural. Un-t Publishing house, 2013. Pp. 73–81.
4. On Education in the Russian Federation: The Federal Law of 29.12.2012 № 273-FL (as amended 13.07.2015) // Collection of RF legislation. 2012. № 53 (part 1). Art. 7598; Collection of RF legislation. 2015. № 29 (part I). Art. 4364.
5. Statistical Bulletin «The composition of the workers occupying state (municipal) office and the post civil (municipal) services, by sex, age, work experience, education» October 1, 2009 October 1, 2011, to October 1, 2013 [e-resource]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1237818141625 (date of reference: 10.10.2015).