

**В. Л. Романов***доктор социологических наук, профессор, заведующий кафедрой организации социальных систем и антикризисного управления РАГС*

## **ИННОВАЦИОННЫЙ ЗАКАЗ ДОПОЛНИТЕЛЬНОМУ ПРОФЕССИОНАЛЬНОМУ ОБРАЗОВАНИЮ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ\***

**V. Romanov**

### **INNOVATIVE REQUIREMENT FOR PROFESSIONAL TRAINING OF CIVIL SERVANTS**

The rapidly growing complexity of a modern society that is changing in an innovative way has produced a need for a qualitatively new state administration personnel capable of innovative administration work. In these new conditions civil servants must possess innovative thinking, must acquire and continuously im-

prove their competences in carrying out complex tasks of socially innovative state work. In this context the need to change professional requirements for civil servants, to develop and put into practice syllabuses for complementary training meeting these requirement is justified.

В числе наиболее существенных недостатков современной российской государственной гражданской службы, регулярно выявляемых в течение последних двух десятилетий, является **профессиональная некомпетентность служащих**. Попытки устранить этот недостаток в процессе реформы государственной службы путем нормативного упорядочения организации этого вида деятельности, создания условий повышения заинтересованности служащих в эффективной их деятельности и, наконец, осуществления массовой (по числу обучающихся) подготовки, профессиональной переподготовки и повышения квалификации не дают необходимых государственным управлению результатов.

И причина всего этого достаточно проста: названные меры не затрагивают главного — требований профессии в области государственной службы, соотношенных с содержанием и характером процессов, происходящих в инновационно трансформирующемся российском обществе. Производимое государством радикальное реформирование жизненного уклада граждан, их сообществ, всей страны в целом представляет собой «мощный вброс» в общество социальных иннова-

ций, на который оно отвечает встречными социально-инновационными действиями, далеко не всегда позитивно поддерживающими государственные решения. Такой обвал социальных инноваций превращает общество в сверхсложный объект управления, характеризующийся неравновесностью его состояний, высокой чувствительностью к внешним воздействиям и непредсказуемостью ответной реакции, неопределенностью выбора направления и форм движения в будущее<sup>1</sup>. В этих условиях государственное управление сталкивается с высокой опасностью не только их социальной непродуктивности, но и получения дезорганизующего результата, в том числе и в отношении самой государственной системы.

Такая ситуация продуцирует проблему формирования качественно нового государственного кадрового корпуса, способного к управленческой деятельности в инновационно трансформирующемся обществе<sup>2</sup>. Прежде всего, это относится к функциям в сфере разработки, принятия и реализации государственных решений инновационного характера, а также направленных на управление происходящими в обществе инновационными социальными процессами.

\* Работа выполнена при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований.

<sup>1</sup> Кравченко С. А., Романов В. Л. Социология и вызовы современной социокультурной динамики // Социологические исследования. № 8(244). 2004. С. 3—11.

<sup>2</sup> Романов В. Л. Качественное инновирование государственного кадрового корпуса / Синергетическая парадигма. Синергетика образования. М.: Прогресс-Традиция, 2007. С. 566—582.

В настоящее время функции инициирования, конструирования и принятия государственных управленческих решений относятся к прерогативе политического «верха» и чиновников высшего должностного уровня, а задачи их разработки по заданному «сверху» контексту и реализации решают государственные служащие как исполнители. Такая схематическая модель распределения функций управленческого цикла в контексте классической парадигмы государственного управления базируется на принципе линейных субъектно-объектных отношений и, как правило, реализуется в интересах доминирующих в обществе социальных сил. К такому слою традиционно относятся лица и группы, обладающие сверхмощными базисными ресурсами собственного жизнеустройства и подчинения масс. Прежде всего, речь идет о богатстве и власти.

Как показывают исследования многочисленных отечественных и зарубежных обществоведов, названная выше классическая парадигма государственного управления изживает себя в условиях динамически возрастающей сложности современного общества. Общество сегодня все отчетливее приобретает значение субъекта управления в отношениях с государством. Происходящие в нем инновационные социальные процессы все меньше поддаются распознаванию извне, т. е. с вершины управленческой пирамиды. В результате этого до принимающего решение субъекта доходит либо усеченная, либо искаженная, либо избыточная («шумовая») информация. Вполне понятно, что основанные на такой информации решения вряд ли будут состоятельными в государственном управлении. Более того, они дают импульс ответному возникновению в обществе новых волн инновационных социальных процессов, усугубляющих информационную недостаточность, а соответственно, и функциональную некомпетентность субъектов государственного управления.

Таким образом, с нарастанием несостоятельности классической парадигмы социального управления возникает потребность в перераспределении функций государственного управленческого цикла. При этом на первый план выступает задача определения субъекта базисной функции этого цикла — социально-информационной (диагностической). Главным критерием определения такого субъекта является его непосредственная связанность с повседневной жизнью общества и обусловленная этим его способность оперативно, достоверно и беспристрастно выявлять и дифференцированно диагностировать проблемы, которые не поддаются простому решению путем социальной самоорганизации, и в связи с этим должны решаться в системе государственного управления. Ни политики, ни сами по себе высшие должностные лица названному

критерию не соответствуют. Негосударственные организации, специализирующиеся на сборе и анализе социальной информации, не имеют непосредственного и влиятельного выхода на субъекты принятия государственных решений. СМИ озабочены больше освещением сенсационных событий и ангажированы структурами, финансирующими их деятельность. По своему структурному положению и функциональному предназначению более всех названных образований мог бы отвечать представленным выше требованиям институт государственной службы. Однако для того, чтобы эти требования реализовывались, государственная служба должна существенно обновиться в ее социально-статусном значении и функционально-качественных характеристиках.

Традиционно сформировалось представление о государственной службе как инструментальном приращении органов государственной власти. Такое представление сковывает творческую деятельность служащих, так необходимую для поиска, подбора и анализа информации о социальных проблемах, возникающих в процессе инновационного обновления общества и жизнеустройства граждан.

Отказ от этого представления может состояться, если рассматривать государственную службу в ее значении как информационно-коммуникативной компоненты системы государственного управления. В государственной службе фиксируется, анализируется, преобразуется в проекты решений и продвигается на уровень принимающих решение субъектов необходимая для управления информация. Это — начальный (восходящий) вектор движения так называемой афферентной информации в рекурсивной социально-информационной управленческой петле. К государственной службе относятся также функции организации и контроля исполнения принятого решения с осуществлением при этом диагностики вызванных управлением изменений в социальном проблемном поле. Эти функции реализуются путем движения конструирующей («эфферентной») информации в возвратной ветви рекурсивной петли.

Этим функциональным процессом, который пронизывает все социально-управленческое пространство общества, государственная служба призвана обеспечивать не просто «исполнение полномочий органов государственной власти», а информационное введение органов государственной власти и их функций в органику и физиологию социальной жизни. Функционируя в таком качестве, государственная служба транслирует системе государственного управления формирующийся в инновационно трансформирующемся обществе социальный заказ на ее активное структурно-функциональное развитие, адекватное цели эффективной поддержки социально-

конструктивных инновационных процессов и сдерживания (корректирования, пресечения) контрсоциальных инноваций.

Реализация представленной здесь модели столь высокого функционального предназначения государственной службы в системе государственного управления может состояться только при условии инновационного обновления способа деятельности государственных служащих. Это обновление предполагает формирование у них инновационного мышления, обретение и непрерывное развитие компетентности в решении сложных задач социально-инновационного государственного управления. В этом контексте необходима соответствующая переориентация профессиональных требований к статусу государственного служащего.

В результате проведенных кафедрой организации социальных систем и антикризисного управления Российской академии государственной службы при Президенте РФ исследований в 2004—2005 гг. разработаны методологические и методические основания социально-инновационной ориентации государственного управления и подготовки кадров государственной гражданской службы<sup>3</sup>. Подготовленная на основе этих результатов пилотная учебная программа «Социальная инноватика государственного управления» успешно апробирована на занятиях в различных группах студентов, обучающихся в РАГС.

В 2006 г. реализован научный проект «Профессионализация государственных служащих: разработка технологий решения сложных задач инновационного государственного управления». В результате разработаны основы технологии решения таких задач, ситуационной и мониторинговой диагностики инновационных социальных процессов, динамического моделирования системы и процессов социально-инновационного государственного управления, управления рисками социальных инноваций.

По каждому из этих направлений подготовлены программы учебных курсов, которые модульно вошли в структуру разработанной по общим итогам исследований программу профессиональной переподготовки государственных служащих «Социальная инноватика государственного управления» (более 1000 часов). Одновременно разработана одноименная учебная программа повышения квалификации преподавателей в системе подготовки государственных служащих. Все названные программы предполагается, после их согласования в установленном порядке, включить в учебный процесс РАГС при Президенте РФ. В но-

ябре 2006 г. состоялась Международная научно-практическая конференция «Инноватика государственного управления: прорыв в будущее». Работа конференции была направлена на расширенный поиск решения проблемы социально-инновационного государственного управления и, соответственно, инновационной профессионализации государственного кадрового корпуса<sup>4</sup>. Конференция продемонстрировала высокий интерес участников к обсуждавшейся проблеме и их готовность к ее дальнейшей разработке в сетевом режиме.

Теперь обратимся к проблеме реализации этих разработок в действующей системе профессиональной подготовки государственных служащих. При этом будем рассматривать учебный процесс не только с позиции его организации непосредственно в конкретном вузе, но, прежде всего, имея в виду сложившуюся в современной России систему профессиональной подготовки кадров гражданской службы.

География этой системы представлена разветвленной сетью высших учебных заведений, которые специально предназначены для обучения государственных служащих («система РАГС»). Наряду с ними на этом направлении задействованы институты, факультеты и кафедры университетов и профильных вузов. Основными формами обучения являются: базовое высшее образование по специальности «государственное и муниципальное управление»; дополнительное («второе») высшее образование по этой же специальности для служащих, имеющих базовое образование такого же уровня по другим специальностям; профессиональная переподготовка и повышение квалификации. Организационные формы обучения: очная (на базе среднего образования) — в полном объеме программ высшего образования; очная (на базе имеющегося высшего образования) — дополнительная, по укороченным программам; заочная и очно-заочная (вечерняя). Комплектование контингента обучающихся плановое — по направлению органов государственной власти и заявочное — по личной инициативе поступающих или по направлению негосударственных структур.

Несмотря на впечатляющую стройность представленной здесь системы, порядок организации и функционирования которой регламентирован государственными нормативными актами, качество ее образовательной продукции нельзя признать достаточным для удовлетворения потребности современного российского общества в компетентных профессионалах государственного де-

<sup>3</sup> См.: Романов В. Л. Социально-инновационный вызов государственному управлению. М.: РАГС, 2006; Карпичев В. С. Основания инновационного прорыва в области государственного управления. М.: Проспект, 2006.

<sup>4</sup> См.: Инноватика государственного управления: прорыв в будущее. Материалы Международной научно-практической конференции / Под общей ред. д-ра соц. наук, д-ра мед. наук, проф. В. Л. Романова. М.: Проспект, 2006.

ла. Можно сказать, что *система имеет форму, но ее содержание затруднительно назвать системным*. Назову базисные составляющие этой проблемы, рассмотрение которых явно соотносится с необходимостью повышения качества учебного процесса в широком его представлении в области инновационной профессионализации государственного управления.

Во-первых, общие и специальные требования к профессиональной компетентности государственных служащих в настоящее время не имеют четкой научно обоснованной регламентации, которая была бы ориентиром в разработке содержания обучения, определении необходимого набора и модульной структуры учебных программ, формировании соответствующей системы образовательных учреждений и их внутренней структуры. Вполне понятно, что эти требования должны отвечать необходимости социально-инновационной ориентации содержания образовательного процесса.

Во-вторых, реализация как действующих сегодня, так и (тем более) инновационно ориентированных требований к профессии государственного деятеля в будущем не может быть качественно продуктивной при сохранении сложившихся в настоящее время организационных форм обучения и тенденциях в расстановке приоритетов их использования.

Любое управление относится к интеллектуальному виду деятельности. Государственное управление тем более требует от субъектов этого вида профессиональной деятельности особой интеллектуальности. Интеллект государственного деятеля, будь то политик самого высокого ранга или «рядовой» служащий, должен быть одухотворен смыслом деятельности во имя обеспечения условий достойной жизни и свободного развития человека. Может ли происходить развитие таких личностных качеств, которыми сегодня не располагают многие государственные деятели, при нынешней кадровой политике, ориентированной на ускоренный охват служащих профессиональным обучением с минимальным их отрывом от рабочего места?

Такая политика четко проявляется в тенденции к свертыванию программ долгосрочного дополнительного образования и переходу преимущественно на краткосрочные (две недели!) курсы повышения квалификации. Какой квалификации? Если иметь в виду квалификацию профессионала государственного управления, подтвержденную документом о ее обретении, то большинство слушателей этих курсов ее до поступления не получали. При этом формируется установка на то, чтобы в программах такой подготовки преобладали занятия прикладного значения (развитие умений). Но можно ли рассчитывать на приращение интеллекта, способности креативно

мыслить в процессе решения сложных задач инновационного государственного управления, осмысления слушателями себя, своей деятельности и происходящих в обществе инновационных трансформаций без их погружения в фундаментальные основы социальной самоорганизации и организации социального управления, социальной инноватики? В контексте этого вопроса вспоминаются слова уважаемого профессора-хирурга: «Резать и шить тело больного я в считанные дни научу любого сапожника, но, не зная, зачем он это делает, не разбираясь в анатомии организма, не имея представления о нормальной и патологической физиологии, он зарежет человека. А хирургу, демонстрирующему виртуозную технику операции, кроме глубоких знаний организма человека необходимо еще не только знать, но и чувствовать его душу». Реформирование общества разве не та же хирургическая операция?

К числу таких операций, относящихся непосредственно к профессиональному образованию государственных гражданских служащих можно отнести включение российской образовательной системы в «болонский процесс», которое сегодня уже обретает черты реальности. При этом внимание разработчиков соответствующих проектов, исследователей, руководителей учебных заведений и педагогов фокусируется на проблеме применения в образовании кредитно-модульной системы организации учебного процесса.

В качестве принципиальных предпосылок в разработке кредитно-модульной модели организации системы дополнительного образования государственных служащих в контексте социально-инновационной ориентации государственного управления можно указать следующие положения:

содержание образовательного процесса должно соответствовать цели формирования профессиональных качеств государственных служащих, необходимых для компетентного решения сложных задач государственного управления в инновационно трансформирующемся обществе;

каждый государственный служащий, не имеющий базового высшего образования по государственному управлению, обязан пройти профессиональную переподготовку по программе «Государственное и муниципальное управление», модернизированной в контексте социальной инноватики;

краткосрочные курсы повышения квалификации следует признать формой развивающего обучения, предназначенной для планомерного (с установленной периодичностью) обновления профессиональной компетентности служащих в соответствии с происшедшими после прохождения ими переподготовки инновациями в области теории и практики государственного управления;

профессиональное образование государственных служащих должно осуществляться непрерывно путем стимулирования у них интереса к самообразованию, особенно в периодах между плановым обучением в вузах, а также в процессе регулярной служебной подготовки по месту службы с участием педагогов соответствующего профиля;

оценку качества образовательного процесса в системе дополнительного обучения государственных служащих целесообразно осуществлять не столько по предлагаемым сегодня сложным критериям его организации с тестированием приобретенных знаний, сколько по изменению в результате образования уровня профессиональной компетентности выпускников в современном государственно-управленческом деле.

В реализации данных предпосылок кредитно-модульный подход к организации образовательного процесса может иметь существенное значение.

Во-первых, при разработке требований к профессиональной компетентности государственных гражданских служащих как базиса содержания образовательных программ следует предусмотреть модульное их структурирование с выделением общих и дифференцированных оснований в соответствии с реестровым распределением должностей государственной гражданской службы.

Во-вторых, следуя установленным профессиональным требованиям, понадобится также модульное структурирование государственного образовательного стандарта специальностей и соответствующих им учебных программ с расчетом

по каждому модулю ориентировочного числа кредитных единиц.

В-третьих, учитывая различную специализацию образовательных учреждений, аккредитованных в системе обучения государственных служащих, возможно соответствующее модульное распределение образовательного процесса между ними с накопительной регистрацией реализованных кредитных единиц и их суммарного зачета при итоговой аттестации выпускников.

В-четвертых, в связи с тем, что сложно преодолеть вполне понятную ориентацию руководителей органов государственной власти и их подразделений на минимальный отрыв служащих от службы в связи с их направлением на учебу, можно предусмотреть организацию освоения отдельных модулей средне- и долгосрочных учебных программ самостоятельно.

В-пятых, на основании кредитно-модульного подхода в дополнительном образовании государственных служащих возможна разработка принципиально новой формы обучения — научно-учебной, когда содержание модуля представлено программой научной разработки реальной сложной проблемы государственного управления группой обучающихся или индивидуально.

В-шестых, промежуточную (модульную) и итоговую — в целом по программе оценку результатов обучения целесообразно определять по многобалльной системе, ориентируясь на принятые в этом отношении «болонские» положения.

Учитывая, что кредитно-модульный подход к организации учебного процесса в российской системе подготовки государственных служащих относится к базисным для нее инновациям, его внедрение требует тщательной научной проработки.