

---

# ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ, ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

---

V.L. Cheplyaev

## Competence Approach to Civil Servants Training as a Social Responsibility Formation Tool

The Russian tradition of public administration specialists' preparation is considered. Methodological approaches of civil servants training are analyzed. Special attention is paid to the current competences forming social responsibility of administrative personnel.

*Key words and word-combinations:* competences, civil servants training, social responsibility, public administration.

Рассматривается российская традиция подготовки специалистов в сфере публичного администрирования. Анализируются методологические подходы профессионального обучения государственных служащих. Особое внимание уделяется современным компетенциям, формирующим социальную ответственность управленческих кадров.

*Ключевые слова и словосочетания:* компетенции, подготовка государственных служащих, социальная ответственность, государственное и муниципальное управление.

УДК 35.08  
ББК 67.401.02

*В.Л. Чепляев*

## КОМПЕТЕНТНОСТНЫЙ ПОДХОД К ПОДГОТОВКЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ КАК ИНСТРУМЕНТ ФОРМИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Подготовка кадров для органов государственного управления представляет собой проблему, предполагающую комплексные решения. За четверть века сложилась определенная традиция, в которую инкорпорированы некоторые элементы советских практик; успешно применяется мировой опыт обучения специалистов в сфере публичного администрирования. Однако задача дальнейшего развития методологических подходов к организации подготовки государственных служащих сохраняет актуальность.

Рассматриваемые проблемы активно разрабатываются научным сообществом.

К осмыслению общих задач профессиональной подготовки государственных служащих обращаются Н.Д. Эриашвили, А.М. Осавелюк, В.Н. Галузо [1], Т.Б. Батуева, А.М. Колесников [2], Д.С. Саралинова, Р.С. Гайрбекова [3], Г.А. Сульдина [4]. А.Ю. Ильиным предпринята попытка выявить социальную роль специальной подготовки госслужащих [5]; А.А. Антиповым — на основе изучения генезиса современных проблем подготовки управленческих кадров выработать предложения по оптимизации системы их обучения [6]; Т.Е. Наливайко, Е.Ю. Ворончихина выделяют такой важный аспект подготовки, как формирование коммуникативных навыков [7]; Е.А. Агеева и В.А. Тимченко анализируют практики реализации образовательных стандартов к подготовке государственных служащих [8].

Как основу продуктивного методологического подхода к анализируемой проблеме предлагаем использовать комплекс положений, интегрирующий системный, функциональный, новоинституциональный подходы. При этом именно системный подход является формообразующим. Институциональная природа государственных структур, их функциональные характеристики имеют определяющее значение, но в конечном счете сводимы к системным пререквизитам.

Социум — система высокой степени сложности. Для такого рода систем способность саморегулирования выступает условием жизнеспособности. Отсутствие или слабое развитие саморегулирования будут иметь следствием дисбаланс, ведущий в перспективе к их разрушению. Поэтому, поскольку мы имеем дело с жизнеспособными образованиями, а не пишем историю погибших цивилизаций, самоорганизацию можно полагать общим признаком. Различные концепции циклического развития цивилизаций у Н. Данилевского [9], О. Шпенглера [10], Л. Гумилёва [11], А. Тойнби [12] возникли именно как попытки объяснить расцвет и упадок отдельных сообществ в исторической перспективе. Все эти объяснения носили частичный условный характер, опирались на гипотетические допущения, обоснования и доказательства которых либо представляются затруднительными, либо уже дезавуированы современной наукой. Лишь общая теория систем дает адекватное современным научным представлениям понимание логики развития социумов.

Наиболее последовательную концептуальную схему такого рода предложил, в развитие идей Ю. Хабермаса [13], Н. Луман, описывая общества как самореферентные аутопоietические системы [14]. Некоторая условность его концепций, свойственная теориям высокого уровня, формирует потребность интеграции в проектируемый системный дискурс также положений теории структуризации Э. Гидденса, теории поля П. Бурдьё, идей М. Кросье относительно организационных культур. Этот комплекс представлений формирует современное видение социумов как высокоорганизованных, обладающих внутренней логикой и потенциалом обучаемости, саморазвития систем.

Однако функционируют эти системы через комплексы социальных взаимодействий, субъектами которых выступают индивиды и социальные группы.

Люди не свободны в своих действиях в том смысле, что не могут выйти за рамки системных ограничений, но проявляются системные логики через их поступки, причем, как правило, осознаваемые самими акторами в качестве проявлений свободной воли.

В полной мере это относится к системе государственной службы. По существу она является всего лишь подсистемой общества в функциональном плане, если использовать терминологию Т. Парсонса — пререквизитной, то есть не самостоятельной, а ориентированной на обеспечение выполнения других функций [15]. Но, как и любая другая подсистема, она пытается продуцировать собственные цели, причем в силу ее особого положения в социуме цели достаточно высокого порядка. В том случае, когда эти цели адекватны тенденциям эволюции социума, деятельность государственных учреждений становится высокоэффективной; напротив, когда цели иллюзорны, снижается и общая результативность и, в силу сопротивления со стороны механизмов саморегуляции общества, уровень управляемости. Примеры такого рода дает позднесоветский период российской истории. Властные решения не встречали какого-либо открытого противодействия, но значительная их часть выполнялась сугубо формально, поставленные цели не достигались.

Осознанием важности правильной ориентации деятельности государства в целом и бывают обусловлены установки на подготовку государственных служащих как, потенциально, участников выработки политических решений. Такой подход существовал в деятельности высших партийных школ советской эпохи, где обучение строилось прежде всего вокруг освоения марксистской теории. Предполагалось, во всяком случае формально, что, овладев этой теорией как единственно верным объяснением реальности, партийный советский функционер будет безусловно лоялен проводимой партией политике и эффективен как работник.

На практике эта схема оказалась неэффективна, о чем свидетельствуют дисфункции советской системы управления, в первую очередь вызванные неспособностью кадров всех уровней отражать новые вызовы развития социума. Феномен августа 1991 г. объясняется, скорее всего, неготовностью государственных служащих к действиям в ситуациях, отличающихся от штатных. Система управления до такой степени была зависима от авторитета лидера, что временное устранение М.С. Горбачева от принятия решений имело следствием ее полный паралич [16]. Используя в официальных дискурсах общие формулировки никак не были связаны с практической работой, требовавшей конкретных указаний. ГКЧП не был воспринят как легитимная структура власти, потому что работники госаппарата никак не связывали теоретическое знание о порядке передачи полномочий вице-президенту с повседневной реальностью. Все это, в существенной мере, есть следствие идеологизации системы подготовки государственных служащих советской эпохи.

Сегодня в основе этой системы лежит функциональный подход. Исполнение обязанностей государственного служащего рассматривается как

профессиональная деятельность, требующая не абстрактных теоретических знаний, а конкретных компетенций. Этот подход является единственно верным для современных обществ, поскольку реальное участие всего государственного аппарата в выработке политических решений не может быть продуктивным.

В СССР, в определенной мере в современном Китае практики такого привлечения оказывались формальными. Объем деятельности государства настолько значителен, что не может быть реализован иначе, чем через многоуровневую иерархию и отраслевую специализацию. В этих условиях ожидать от конкретного государственного служащего компетентности в сфере деятельности, далекой от его непосредственных обязанностей, неосновательно. Таковы обычные следствия профессионализации в любой области деятельности.

В научной литературе различным образом систематизируются виды управленческой деятельности. Естественно, не все они реализуются каждым конкретным государственным служащим. Общий набор включает следующие функции: информационно-аналитическую, плановую, регулятивную, управленческую, организационно-исполнительскую, координационную, контрольную, исследовательскую, экспертную, консультационную, представительскую, а также функцию профессионального совершенствования.

Принципиально важно при этом следующее обстоятельство. Любая из этих функций предполагает некий конечный результат деятельности. Он может быть лишь промежуточным итогом, может не иметь смысла сам по себе, приобретая значение только как часть реализации определенной программы, но результат есть всегда, и только он дает управленческой деятельности смысл. Конечным результатом информационно-аналитической деятельности является информационная модель управленческой ситуации; регулятивной — разработка и исполнение регламентов; координационной — реальное объединение усилий рабочих групп, отделов, отдельных работников, для решения поставленных задач.

Однако в силу структурного распределения элементов функций и иерархического характера принятия решений для абсолютного большинства конкретных исполнителей конечный результат их усилий не очевиден. Им приходится судить о результатах собственной работы по одобрению или порицанию руководства.

Учитывая это, можно занять позицию, исходя из которой для конкретных исполнителей знание о постановке целей, механизмах реализации, критериях эффективности выполнения программ в сфере государственного управления будет рассматриваться как избыточное. Прагматической необходимости в нем действительно нет а с точки зрения части руководителей, подчиненные должны исполнять распоряжения, но не обдумывать их. При этом реализация такого подхода в системе подготовки кадров для госслужбы имела бы крайне негативные последствия. Модель личной преданности создает условия для коррозии аппарата управления, перестройки его на началах клановой организации. Подобного рода явления

характерны для позднего СССР, несмотря на формально высокий уровень централизации.

Именно поэтому в основе мотивации государственных служащих должны лежать не идеологические убеждения или механическая исполнительность, а профессионализм. Подчеркнем необходимость дистанцирования этого подхода от других концепций, прежде всего «школы человеческих отношений». Э. Мэйо, Ф. Ротлисбергер, затем А. Маслоу, Ф. Херцберг, Р. Лайкерт преодолели ограниченность мотивационных схем классического менеджмента, но акцент сделали в основном на неформальные структуры в организациях [17, с. 232–233]. В дальнейшем артикулировалась организационная и корпоративная культура как среда, определяющая мотивацию работников. Вместе с тем перенос программ лояльности из коммерческой сферы в сферу государственной службы затруднителен в силу очевидных различий между коммерческими предприятиями и государственными учреждениями.

Мотивация, основанная на профессионализме, предполагает, разумеется, некоторое расширение горизонта неформальной ответственности работника. Здесь есть некоторое сходство с нормой корпоративной культуры в коммерческих организациях, но также и существенные отличия. Психологический механизм причастности начинает действовать, когда госслужащий ощущает свою работу в качестве личного вклада не в достижение абстрактных целей, а решение конкретных задач. Необходимым условием оказывается обладание компетенциями, связанными с пониманием логики реализации конкретных проектов, их значением для общей ситуации в регионе и стране в целом; особенностей взаимодействия государственных структур с населением, некоммерческими организациями, другими институтами гражданского общества; механизмов осуществления управленческих воздействий в различных областях. Еще раз подчеркнем: эти знания, умения, навыки не являются практически востребованными на каждый момент деятельности данного госслужащего, а в значительной части не будут востребованы вовсе. Но они, и только они, делают человека действительно частью системы, интегрируют в нее как осознанно выполняющего свои функции работника.

Очевидно при этом, что акцент должен быть сделан не на знания в чистом виде как сумму сведений, а именно на компетенции как потенциальную готовность к деятельности. Ощущение причастности возникает только в пространстве виртуального включения в общую работу, причем главным образом за рамками своих непосредственных обязанностей. На этом фундаменте базируется не только трудовая мотивация, но и кредит доверия руководству. Понимая логику его решений, госслужащий принимает на себя разделенную ответственность, не оказываясь ни в положении члена клана, служащего не государству, а клановому лидеру, ни в положении наемного работника, безразличного к результату и использующего для оценки действий начальства не критерий эффективности, а иные, часто произвольные, критерии, начиная с удобства их для себя лично.

Именно эта логика и положена в основу федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 38.03.04 Государственное и муниципальное управление (уровень бакалавриата). Стандартом предусмотрено освоение бакалаврами за период учебы шести общепрофессиональных компетенций. Навыки поиска, анализа и использования нормативных и правовых документов в своей профессиональной деятельности предполагают в качестве предварительного условия свободное ориентирование в юридической информации, умение классифицировать конкретные ситуации применительно к действующим нормативным актам. Стоит помнить о наличии в органах власти профильных служб, сотрудники которых призваны обеспечивать максимально квалифицированную юридическую проработку принимаемых решений. Однако специализация не означает такого разделения функций, при котором поля профессиональной компетентности работников не перекрывают друг друга.

Это могло бы показаться экономным с точки зрения затрат на подготовку кадров, но такой подход существенно осложнил бы практическую деятельность. В этом случае требовался бы уровень координации, предполагающий абсолютно точное разграничение полномочий подразделений и сотрудников. Это, в свою очередь, предполагало бы владение руководителем всей полнотой знаний, умений и навыков всех участников данного типа разделения труда. Если на уровне организации процессов, в основе которых лежат простые технологии, как это описано в ранних статьях Ф.У. Тейлора, такая полнота овладения ситуацией со стороны менеджера возможна, то для государственного управления этот подход представляется утопичным. Большинство конкретных ситуаций предполагает взаимодействие подразделений и сотрудников. Не представляется реалистичным, если их компетенции не перекрываются, не имеют общих смысловых полей, поскольку в этом случае согласование подходов будет каждый раз требовать несоразмерных усилий, причем не исключающих возможности ошибок.

Способность находить организационно-управленческие решения, оценивать результаты и последствия принятого управленческого решения и готовность нести за них ответственность с позиций социальной значимости принимаемых решений, также нужна далеко не на всех уровнях возможной деятельности выпускников, тем более когда касается бакалавров. Главный смысл овладения данной компетенцией состоит в стимулировании принятия на себя будущими госслужащими ответственности за деятельность органа управления, в котором они будут работать.

Даже если речь идет о должности, связанной с выполнением чисто технических обязанностей, но предполагающей контакты с населением, такое ощущение разделенной ответственности очень важно, поскольку предохраняет от формирования дистанцированной позиции, выражаемой классической формулировкой XIX столетия «мы люди маленькие», а раз так, то ответственности ни за что не несем, и что граждане будут думать о нашей организации, нам все равно. Между тем граждане редко взаимодействуют с теми, кто принима-

ет решения, зато часто — как раз с «простыми исполнителями», и именно по их поведению составляют свое представление о государстве. Только развитое чувство ответственности у каждого работника может создать благоприятный имидж власти.

Аналогичным образом обстоит дело со способностью проектировать организационные структуры, участвовать в разработке стратегий управления человеческими ресурсами организаций, планировать и осуществлять мероприятия, распределять и делегировать полномочия с учетом личной ответственности за осуществляемые мероприятия. В данном случае речь идет о функциях, реальное выполнение которых предполагает достаточно высокий уровень карьерного продвижения. Владение этой компетенцией не имеет непосредственно практического смысла, а необходимо для успешной интеграции в организационную культуру и как один из инструментов формирования мотиваций карьерного роста.

Практический смысл, частично, имеет четвертая из рассматриваемых компетенций: способность осуществлять деловое общение и публичные выступления, вести переговоры, совещания, деловую переписку и поддерживать электронные коммуникации. Коммуникативные навыки, как отмечалось ранее, нужны и на низовых уровнях должностной иерархии. При этом владение данной компетенцией на уровне, выходящем за рамки прямых обязанностей, также имеет некоторый практический смысл. Коммуникация всегда носит двусторонний характер. Навык организации совещаний нужен рядовому сотруднику не затем, чтобы их лично проводить, а чтобы полноценно в них участвовать.

То же соображение может быть высказано касательно компетенции, связанной с владением навыками составления бюджетной и финансовой отчетности, распределения ресурсов с учетом последствий влияния различных методов и способов на результаты деятельности организации. Далек не каждый сотрудник по кругу своих обязанностей занят в сфере бюджетирования, но понимание происходящих в ней процессов важно для осмысления повседневных задач, поскольку такое осмысление не может быть полноценным без учета ресурсного обеспечения осуществляемой деятельности. Однако без него нет понимания своего места в общей работе.

Прямой практический смысл имеет способность решать стандартные задачи профессиональной деятельности на основе информационной и библиографической культуры с применением информационно-коммуникационных технологий и с учетом основных требований информационной безопасности. С 2011 по 2014 г. доля пользователей Интернета в России выросла с 44 до 67,5%, превысив 80 млн человек. При этом три четверти из них выходят в сеть ежедневно или почти каждый день [18]. В группе стран с населением свыше 100 млн человек по уровню дигитализации государственных услуг Россия — на третьем месте. По данным Минкомсвязи России, на 31 декабря 2015 г. на Едином портале государственных и муниципальных услуг (ЕПГУ) было зарегистрировано 22,5 млн пользователей.

В электронном виде пользователи ЕПГУ за первые десять месяцев 2015 г. заказали 24,3 млн услуг [19]. Однако в структуре потребляемых через электронные сервисы госуслуг преобладают связанные с получением информации. Значимые резервы роста эффективности обусловлены обеспечением интерактивного характера взаимодействий, переводом этого взаимодействия полностью в виртуальное пространство.

Развитие структур электронного правительства важно не только в аспектах сокращения дистанции власти, укрепления ее общественных связей, выполнения правительственного решения, принятого в 2015 г., о сокращении на 10% количества гражданских служащих, работников центральных аппаратов и территориальных органов федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств, руководство которыми осуществляется Правительством России, и последующих инициатив в этом направлении [20]. Информатизация — мощный инструмент профилактики коррупции на основе повышения транспарентности деятельности органов управления, развития механизмов обратной связи.

Условием ее полноценной реализации выступает повышение информационной культуры государственных служащих. Важно принимать во внимание, что традиция образования в сфере информационных технологий сформирована во многом с ориентацией на модели программиста, системного администратора. Поэтому проблемой продолжает оставаться разрыв между специалистами в области информационных технологий и пользователями, в данном случае государственными служащими, подготовки которых часто не хватает на то, чтобы квалифицированно поставить задачи, грамотно использовать все возможности ИТ-сервисов.

Ключевой задачей конструирования образовательного пространства представляется содержательно-смысловая дифференциация компетенций. Образовательные программы по направлению «Государственное и муниципальное управление» предполагают подготовку не экономистов, юристов, политологов, специалистов в области информационных технологий, и даже не менеджеров, а именно людей, способных работать в органах государственного управления. При этом конкретную подготовку под реальные группы профессиональных задач и должностей дают магистратуры. Бакалавриат представляет собой среду формирования предпосылок к дальнейшей углубленной профильной подготовке. Формируемая в нем система компетенций ориентирована на обеспечение готовности к участию в постановке и решении управленческих задач.

Круг этих задач специфицирован прежде всего объектами управленческой деятельности. Государственные органы осуществляют управление и регулирование в сфере социальных взаимодействий и процессов. Круг конкретных задач может меняться в зависимости от того, как определены полномочия органов государственной власти. Она может в большей или в меньшей степени вмешиваться прямо в экономику; различным образом артикулировать цели культурной политики, социальной поддержки раз-



личных групп населения. Но сохраняется направленность на обеспечение стабильности и устойчивого развития общества в целом. Государственный служащий должен быть подготовлен как активный и ответственный участник этой работы.

#### Библиографический список

1. *Эриашвили Н.Д., Осавелюк А.М., Галузо В.Н.* О роли образования и воспитания в подготовке государственных служащих в Российской Федерации // Государственная служба и кадры. 2015. № 1. С. 71–75.
2. *Батуева Т.Б., Колесников А.М.* Система подготовки и профессионального развития государственных служащих // Ученые записки Российской Академии предпринимательства. 2015. № 45. С. 286–294.
3. *Саралинова Д.С., Гайрбекова Р.С.* Профессиональная подготовка кадров как технология развития кадрового потенциала государственной и муниципальной службы // Экономика и предпринимательство. 2015. № 12-2 (65-2). С. 816–819.
4. *Сулдына Г.А.* Развитие профессиональной подготовки кадров для системы государственного управления // Вестник МГУУ. 2015. № 4. С. 2–8.
5. *Ильин А.Ю.* Эффективная профессиональная подготовка государственных и муниципальных служащих как фактор совершенствования системы взаимодействия общества и власти // Политическое управление: научный информационно-образовательный электронный журнал. 2015. № 1 (09). С. 5–8.
6. *Антипов А.А.* Подготовка госслужащих в России: социально исторические истоки современных проблем и образовательные пути их разрешения // Вестник Российской таможенной академии. 2015. № 1 (30). С. 110–115.
7. *Наливайко Т.Е., Ворончихина Е.Ю.* Понимание «коммуникативной компетентности» в контексте подготовки государственных и муниципальных служащих // Альманах мировой науки. 2016. № 1/2 (4). С. 60–63.
8. *Агеева Е.А., Тимченко В.А.* Подготовка государственных гражданских служащих в условиях реализации современных образовательных стандартов // Социально-гуманитарные знания. 2015. № 12. С. 51–58.
9. *Данилевский Н.Я.* Россия и Европа. М., 2002.
10. *Шпенглер О.* Закат Европы. М., 1993.
11. *Гумилев Л.Н.* Этногенез и биосфера Земли. СПб., 2001.
12. *Тойнби А.Дж.* Цивилизация перед судом истории: сборник / пер. с англ. М., 2002.
13. *Хабермас Ю.* От картин мира к жизненному миру = Von den Weltbildern zur Lebenswelt. М., 2011.
14. *Луман Н.* Общество как социальная система / пер. с нем. А. Антоновского. М., 2004.
15. *Парсонс Т.* Система современных обществ. М., 1997.
16. *Сирин Л.* 1991. Измена Родине. Кремль против СССР. М., 2011.
17. *Гудвин Дж.* Исследование в психологии: методы и планирование. СПб., 2004.
18. *Попсулин С.* Аудитория Интернета в России превысила 80 млн пользователей // cnews. 27.01.2015. URL: [http://www.cnews.ru/news/top/auditoriya\\_interneta\\_v\\_rossii\\_prevysila](http://www.cnews.ru/news/top/auditoriya_interneta_v_rossii_prevysila)
19. Информационное общество // Интернет в России и в мире 26.02.2016. URL: [http://www.bizhit.ru/index/tema\\_3/0-97](http://www.bizhit.ru/index/tema_3/0-97)
20. *Березина Н.* Медведев сократил число госслужащих на 10% с нового года // РБК. URL: <http://www.rbc.ru/economics/21/12/2015/5677d9da9a7947e2066b6094>