

Игорь БАЖИН

## ПРОБЛЕМЫ ПРОФЕССИОНАЛИЗАЦИИ СЛУЖАЩИХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

В статье изложены особенности использования дистанционных образовательных технологий в профессиональной переподготовке и повышении квалификации государственных и муниципальных служащих. Проанализированы основные проблемы, возникающие в образовательном процессе на базе дистанционных технологий.

*Features of using distant educational technologies in professional retraining and advancement of qualification of civil and municipal servants are stated in the article. The main problems arising in educational process on the basis of distant technologies are analyzed.*

### Ключевые слова:

дистанционные технологии в образовании, профессионализация, государственные и муниципальные служащие; *distant technologies in education, professionalization, civil and municipal servants.*

**В** Послании Федеральному собранию РФ 12 декабря 2012 г. президент России В.В. Путин отметил: «Все очевидно и главные проблемы, ничего нового здесь тоже не скажу, — это низкая эффективность государственной власти и коррупция. Без качественного современного госуправления, без высокой персональной ответственности тех, кто этим занимается, мы не решим задач, стоящих перед обществом и страной»<sup>1</sup>.

Думается, ни у кого не вызывает сомнений, что эффективное функционирование системы государственного управления и местного самоуправления непосредственно связано с уровнем профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих. В то же время следует признать, что большинство сегодняшних государственных и муниципальных служащих получили профессиональные знания достаточно давно, в стране с другим государственным устройством, с иной экономикой и системой управления. Поэтому они не имеют достаточных знаний о работе государственного механизма и местного самоуправления в современных условиях, об особенностях рыночной экономики, новых формах управления. Кроме того, за последние десятилетия существенно обновилась база знаний в области управления. Современные научные разработки в этой области открывают новые возможности повышения эффективности управленческого труда, в т.ч. и в государственном и муниципальном управлении.

В связи с этим образовательная деятельность в сфере профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих приобретает особую значимость, являясь, по сути, инструментом обеспечения остро востребованного сегодня «качественного современного госуправления». Подтверждением этому служит Указ Президента РФ № 261 от 10 марта 2009 г. «О федеральной программе “Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)”». Этим Указом утверждена федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)», где среди целевых индикаторов и показателей содержатся индикаторы, имеющие непосредственное отношение к системе профессиональной пере-

БАЖИН

Игорь

Иванович —

д.тех.н., д.соц.н.,

профессор

bazhin41@gmail.com

<sup>1</sup> Послание Президента РФ Федеральному собранию 12 декабря 2012 г. Москва, Кремль.

подготовки и повышения квалификации государственных служащих, а именно:

- число реализованных инновационных образовательных программ в области государственной службы (к 2010 г. этот показатель должен был достигнуть не менее 112%, а к 2013 г. — не менее 125% базового значения);

- число государственных служащих, принявших участие в инновационных программах профессиональной подготовки и переподготовки государственных служащих (к 2010 г. этот показатель должен был достигнуть не менее 200%, а к 2013 г. — не менее 300% базового значения).

Ранее мы рассматривали три аспекта инновационности образовательных программ: инновационность содержательного наполнения, инновационность методического обеспечения, инновационность организационного обеспечения<sup>1</sup>.

Что касается инновационности *содержательного наполнения*, то она поддерживалась внедренной с 2005 г. в Институте повышения квалификации Волго-Вятской академии государственной службы (с 2011 г. — Нижегородский институт управления — филиал РАНХиГС при Президенте РФ) системой образовательных программ профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих. При этом содержательное наполнение отвечает таким основным критериям, как системность, специфичность, прикладная направленность<sup>2</sup>.

Инновационность *методического обеспечения* образовательных программ определяется созданием учебно-методических материалов, соответствующих всем требованиям к профессиональным знаниям государственных служащих различных сфер деятельности, категорий и групп, а также отражением в учебных модулях (как в теоретическом, так и в практическом аспекте) специфики той или иной сферы деятельности государственного служащего<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Бажин И.И. Инновационная система профессионализации служащих органов власти // *Власть*, 2009, № 10, с. 65–69.

<sup>2</sup> Бажин И.И. Система образовательных программ профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных служащих // *Государственная служба*, 2005, № 4, с. 107–118.

<sup>3</sup> Бажин И.И. Инновационная система профессионализации служащих органов власти // *Власть*, 2009, № 10, с. 65–69.

Инновационность *организационного обеспечения* образовательных программ обусловлена тем, что официальное провозглашение принципа непрерывности профессионального образования государственных служащих, повсеместное внедрение информационных технологий в их профессиональную деятельность актуализировало поиск новых организационных форм и видов обучения государственных гражданских служащих.

И здесь одним из эффективных направлений является применение в учебном процессе дистанционных образовательных технологий. Именно эти технологии в течение ряда лет и являлись в ИПК ВВАГС ведущей организационной формой ведения учебного процесса. Заметим, что в послании президента РФ отмечена необходимость развития дистанционных технологий образовательных процессов<sup>4</sup>. Выделена эта образовательная технология и в новом Федеральном законе РФ от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», где в ст. 16 дано содержательное определение этой формы ведения учебного процесса: «Под дистанционными образовательными технологиями понимаются образовательные технологии, реализуемые в основном с применением информационно-телекоммуникационных сетей при опосредованном (на расстоянии) взаимодействии обучающихся и педагогических работников»<sup>5</sup>.

Структурные особенности этой прогрессивной формы образовательных процессов, исследованные нами ранее<sup>6</sup>, предполагают реализацию в дистанционных технологиях всех традиционных форм обучения: очной, очно-заочной и заочной. Дистанционная технология в определенной мере стирает границы между традиционными формами обучения. Эти границы теперь определяются техническими возможностями, которые, по сути, и определяют ту или иную форму обучения.

В целом отличительной особенностью дистанционного обучения является то,

<sup>4</sup> Послание Президента РФ Федеральному собранию 12 декабря 2012 г. Москва, Кремль.

<sup>5</sup> <http://www.rg.ru/2012/12/30/obrazovanie-dok.html>

<sup>6</sup> Бажин И.И. Структурные особенности дистанционного обучения. Материалы Международной конференции «Інформаційні технології в економіці, менеджменті і бізнесі. Проблеми науки, практики і освіти». ЕУФІМБ, Київ, 2002 г.

что здесь особенно ярко проявляется двойственность вида информации в процессе обучения – это информация содержания и информация управления. Первая составляет предмет изучения и характеризуется построением и преобразованием видовых моделей. Вторая выступает как средство и способ усвоения информации содержания.

Упомянутая дистанционная образовательная технология (ДОТ), реализованная в образовательном процессе ИПК ВВАГС в системе прохождения государственными и муниципальными служащими программ дополнительного профессионального образования, включает следующие компоненты: кейс-технологии в сочетании с технологиями электронной почты и Интернетом (в частности, с программой *Skype*); четкая организация работы слушателей в межсессионный период, требующая в период первой очной сессии предварительной специальной подготовки слушателей к использованию электронной обучающей системы (ЭОС); использование специально созданной в ИПК универсальной программы автоматизированной проверки тестовых работ, выполняемых слушателями в процессе дистанционного обучения.

Вместе с тем нельзя не признать, что современные дистанционные образовательные технологии содержат в себе определенные проблемы, безусловно влияющие на уровень и качество подготовки обучающихся.

Следует подчеркнуть, что исторически дистанционная образовательная технология (впервые, как известно, реализованная при обучении моряков подводного флота США) всегда требовала либо специальных условий (например, искусственной изоляции, как в упомянутом американском флоте), либо очень высокого уровня мотивации и добросовестности обучающихся. Именно выраженная мотивация самого обучающегося, обеспечивающая его участие в обучении в качестве субъекта образовательного процесса, при высоком уровне содержания образовательных программ гарантирует должное качество знаний и навыков, полученных обучающимся.

Это связано в первую очередь с тем, что эта форма обучения до сегодняшнего дня пока не реализовала надежные виды контроля полученных знаний, обеспечи-

вающие безусловное усвоение требуемых объемов знаний и исключаящих получение недобросовестными обучающимися диплома об образовании. Именно это обстоятельство долгие годы служило главным аргументом сторонников традиционных форм обучения – активных противников дистанционного образования.

И действительно, при массовом внедрении дистанционных технологий (в частности, при профессионализации служащих органов власти) вряд ли можно рассчитывать на гарантированно высокую мотивацию обучающихся. Это подтверждается исследованиями, проведенными научно-исследовательской методической лабораторией ВВАГС в октябре–ноябре 2008 г. по заказу Министерства регионального развития РФ среди глав городских и сельских поселений, председателей представительных органов, иных должностных лиц городских и сельских поселений Нижегородской обл.<sup>1</sup>

Отметим, что значительная часть респондентов (41,4%) имели стаж работы в муниципальной службе более 10 лет, причем подавляющее большинство (91,4%) и до прихода в современную систему местного самоуправления работали в органах местного самоуправления. При этом большинство из респондентов оценивают уровень профессиональной подготовки муниципальных служащих в своем муниципальном образовании как средний и невысокий (почти 84%). Но все же 10,2% респондентов оценивают уровень профессиональной подготовки муниципальных служащих как высокий. Кроме того, 7,6% обследованных не считают необходимым прохождение специальной подготовки при поступлении на работу в органы власти. Именно среди этой части служащих в первую очередь и формируются слабо мотивированные слушатели, которые в силу требования закона об обязательном повышении квалификации попадают на обучение.

Необходимо также отметить, что многолетняя преподавательская практика автора (более 10 тыс. обучившихся государственных и муниципальных служащих), показывает, что хотя большинство обучающихся тщательно осваивают учебный материал, к сожалению, приблизительно 2–4% слушателей не проявляют

<sup>1</sup> Маленькая М.А. Особенности осуществления реформ в муниципальном управлении // *Власть*, 2010, № 7, с. 38–42.

должной добросовестности, не мотивированы на получение прочных знаний и навыков, которые должны обеспечить эффективность их служебной деятельности. Эта часть обучающихся мотивирована, в первую очередь, на получение диплома об образовании «любой ценой», что формально обеспечивает им возможность продолжать государственную или муниципальную службу независимо от реального наличия у них требуемых знаний и навыков.

В условиях объективно существующей проблемы недостаточных гарантий высокой мотивации государственных и муниципальных служащих к обучению, обеспечивающему достаточную их профессионализацию, особую значимость приобретает четкость и ответственность в организации учебного процесса на базе дистанционных технологий в образовательной организации. Требуется отлаженная система контроля знаний, исключающая возможность получения диплома об образовании недобросовестными слушателями, не выполнившими в полном объеме учебную программу. Объективные трудности эффективного контроля знаний при дистанционной форме обучения в принципе открывают возможность в т.ч. и коррупционных проявлений, о чем говорил президент РФ в своем послании Федеральному собранию.

И здесь на первое место выходит такой важный компонент, как система ценностей, профессиональная честь преподавателей и руководства образовательной организации. Ведь именно профессиональная честь преподавателя и понимание руководством учебного заведения высокой ответственности за качество подготовки государственных и муниципальных служащих служит тем самым фильтром, который способен обеспечить допуск к государственной и муниципальной службе только высокопрофессиональных работников.

К сожалению, на практике дело обстоит не так радужно. Проводимая в настоящее время реорганизация, связанная с присоединением Российской академии государственной службы к Российской академии народного хозяйства, вызвала организационные трудности, ошибки в кадровых решениях.

Таким образом, внедрение дистанционных технологий в обучение государ-

ственных и муниципальных служащих выявляет ряд проблем, требующих дальнейшего совершенствования организации образовательного процесса, что должно исключить малейшие попытки коррупционных проявлений в важнейшей сфере обеспечения профессионализма государственного управления.

Определенные надежды в этом отношении вселяет ст. 16 нового закона «Об образовании в Российской Федерации», устанавливающая право организаций, осуществляющих образовательную деятельность, применять «дистанционные образовательные технологии при реализации образовательных программ в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющей функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования»<sup>1</sup>. То есть, надо полагать, что сопутствующими новому закону нормативно-правовыми актами федерального уровня будут поставлены надежные барьеры коррупционным проявлениям и иным нарушениям в дистанционном образовании. Особая роль в решении этой проблемы возлагается на надзорный орган в сфере образования — Рособрнадзор РФ.

Не менее важной является роль образовательной организации (вуза) как носителя системы ценностей. Именно это подчеркнул президент РФ В.В. Путин в своем послании Федеральному собранию: «Мы должны всецело поддержать институты, которые являются носителями традиционных ценностей, исторически доказали свою способность передавать их из поколения в поколение»<sup>2</sup>. Традиционно вуз всегда являлся носителем системы национальных ценностей, выполняя, помимо обучающей, еще и воспитательную функцию. В свете этого представляется весьма важным, чтобы на руководящие должности (начиная с первого лица) каждой образовательной организации отбирались люди, разделяющие отмеченные президентом РФ исконные ценности, а не приверженцы «золотого тельца» и апологеты «монетизации» образовательного процесса.

<sup>1</sup> <http://www.rg.ru/2012/12/30/obrazovanie-dok.html>

<sup>2</sup> Послание Президента Федеральному собранию 12 декабря 2012 г. Москва, Кремль.