**Л.А. Солдатова**

# Особенности формирования инновационного мышления государственных служащих в условиях социального государства

## Features of the formation of innovative thinking of civil servants in the welfare state

**Аннотация:** В статье анализируются требования, предъявляемые к государственным и муниципальным служащим, обусловленные спецификой управления социальным государством. Автор предлагает технологические подходы к формированию инновационного мышления государственных и муниципальных служащих и повышению эффективности их деятельности, апробированные в практике организации обучения и переподготовки государственных служащих.

**Summary:** The article analyzes the requirements for state and municipal employees, due to specifics of governance of social state. The author offers technological approaches to creating innovative thinking of state and municipal employees and improving effectiveness of their activities, approbated in practice of training and retraining of civil servants.

**Ключевые слова:** государственное управление; повышение квалификации; социальное государство; инновационное мышление.

**Keywords:** state governance; professional development; social state; innovative thinking.

**Солдатова Лариса Андреевна**
Москва,
Российская Федерация
Декан факультета государственного и муниципального управления Московского института государственного и корпоративного управления, кандидат социологических наук
Soldatova-la@yandex.ru

**Soldatova Larissa Andreyevna**
Moscow,
the Russian Federation
Dean of the Faculty of Public Administration of the Moscow Institute of State and Corporate Governance,
Cand. of Soc. Sc.
Soldatova-la@yandex.ru

Социальное государство – это характеристика, относящаяся к конституционно-правовому статусу государства, предполагающая гарантирование экономических и социальных прав и свобод человека и гражданина. В настоящее время развитые страны признают модель социального государства наиболее перспективной. Задачи государственного регулирования социально-экономических процессов являются неотъемлемой составляющей обеспечения жизнеспособности социального государства.

В Концепции социального государства Российской Федерации, разработанной учеными Академии труда и социальных отношений под руководством Н.Н. Гриценко, понятие социального государства раскрывается более развернуто, через основные его критерии, в том числе: соблюдение прав и свобод человека, проведение активной и сильной социальной политики, обеспечение стандартов достойной жизни для большинства граждан, адресная поддержка уязвимых слоев, гарантии создания благоприятных условий для участия граждан в принятии решений органов управления и др. [1].

На наш взгляд, жизнеспособность социального государства может быть обеспечена, в первую очередь, на основе правовой приоритетности и опираться на эффективно действующее гражданское общество. Это утверждение является актуальным для современного российского общества и в значительной мере определяет эффективность социального управления и регулирования социальных процессов.

Эффективность социального управления предопределяется выбором теоретико-методологических основ анализа и проектирования, с использованием которых строятся прогнозные сценарии развития социальных процессов. При этом важную роль играет то, как учитываются целостные и локальные характеристики этих социальных процессов.

В современном российском обществе проявляются общемировые тенденции развития и обострения социальных проблем среди различных групп и сообществ. Примечательно, что в ходе изучения насущных проблем современной России, таких как толерантность, социальная справедливость, природа и значение народных митингов и др., выявляется тот факт, что государственные и муниципальные служащие нуждаются в знаниях, которые позволили бы им не только разобраться в современных общественных процессах, но и суметь управлять ими на различных уровнях власти.

В условиях социального государства функции государственного регулирования общественных процессов должны основываться на анализе, проектировании и прогнозе последствий внедрения тех или иных управленческих решений и правовых норм. Очевидно, что управление в условиях динамичной социальной среды невозможно без научного и общественного консультационного процесса. Инновационный механизм его организации является эффективным средством выявления всех составляющих современного интеллектуального потенциала, необходимого для становления социального государства [5].

Основная причина неэффективности современного государственного управления заключается, на наш взгляд, в отсутствии профессионализма в работе с социальными проблемами. С одной стороны, органы законодательной и исполнительной власти занимаются выявлением и решением социальных проблем. В этом можно убедиться на основе большого количества нормативно-правовых актов, констатирующая часть которых описывает проблему, а постановляющая – дает предписания исполнительным органам, какие меры необходимо предпринять для ликвидации проблемной ситуации. Создается впечатление, что механизм государственной власти ориентирован исключительно на обсуждение и решение социальных проблем. В то же время государственные служащие не имеют четкого представления о решении социальных проблем, и российская система высшего образования не готова в полной мере готовить специалистов к их практическому решению.

Общественные науки также отстают от нарастающей потребности решения социальных проблем. Судьба многих актуальных социальных проблем зависит не от научных концепций и прикладных технологий их решения, а от субъективного опыта чиновников, сталкивающихся с необходимостью их разрешения. Однако субъективный опыт не может заменить научные знания о социальных проблемах и способах их решения. Парадокс заключается в том, что любой государственный и политический деятель, руководитель любой организации постоянно сталкивается с социальными проблемами и зачастую решает их на интуитивном уровне. Поэтому задача заключается в том, чтобы сформировать у руководителей инновационное мышление, а также вооружить их современным арсеналом методов и технологий для регулирования социальных процессов.

Сегодня тема повышения квалификации и переподготовки государственных служащих весьма актуальна, поскольку именно эта категория слушателей позволяет опреде-

ленным образом влиять на менталитет специалистов органов управления, формировать инновационные подходы в принятии управленческих решений.

Перед специалистами государственной и муниципальной службы стоят задачи по решению тех или иных социальных проблем. Однако на практике возникают ситуации, когда создаются дополнительные социальные проблемы, как непреднамеренные результаты деятельности чиновников в силу их недостаточного профессионализма. Это значит, что для каждой такой проблемы существует некая часть социальной среды, потенциальный объект управления, воздействие на который способно изменить проблемную ситуацию. Такой объект управления включает множество субъектов, деятельность которых оказывает заметное влияние на проблемную ситуацию, поэтому для того, чтобы решить проблему, необходимо определенным образом изменить деятельность этих субъектов. Для этого необходимы соответствующие знания, которые у специалистов государственной службы не всегда бывают достаточными и объективными.

Приоритетной задачей современной государственной политики на местах является развитие общественной инициативы и созидательной энергии населения, которые должны начинаться со структур низовой демократии. Эта тенденция актуализирует инновационную деятельность структур региональных и муниципальных органов, а также творческий характер жизнедеятельности населения местного сообщества по выработке новых подходов к вовлечению в активную жизнедеятельность общества различных слоев населения.

В данном контексте наиболее важным направлением переподготовки и повышения квалификации специалистов государственной службы, муниципальных органов власти, руководителей учреждений социальной сферы следует считать, по нашему мнению, освоение форм рационализации организационной деятельности по обеспечению достойной жизни различных слоев населения. От оптимизации и согласованности действий руководителей различных уровней власти зависит эффективность реализации активной социальной политики на местах [2].

В качестве технологического решения нами было предложено инициировать проведение постоянно действующего (в перспективе – международного) теоретико-методологического семинара «Принципы профессионализма в государственной службе: современные тенденции». Такое начинание позволило бы предложить эффективный модуль знаний для специалистов, нуждающихся в повышении квалификации и активно участвующих в социальной практике на территории России и других государств Евразийского экономического сообщества.

Из практики подготовки государственных и муниципальных служащих складывается мнение, что достаточно часто эти специалисты выступают в роли заказчиков инноваций. Эта позиция достаточно актуальна, потому что профессиональная деятельность этой категории слушателей не способствует внедрению инноваций в их деятельность. Отмеченное противоречие заставляет выстраивать учебный процесс переподготовки и повышения квалификации таким образом, чтобы не только предоставлять совокупность знаний по ряду актуальных дисциплин, но и воздействовать на изменение менталитета государственных служащих.

Оптимизация процесса обучения и переобучения специалистов возможна при условии сотрудничества педагога, слушателя и заказчика. Не последняя роль в этом сотрудничестве принадлежит профессиональной культуре заказчика. С позиций дидактики, можно предположить, что эта культура рефлексирует набор этических ценностей. Авторитетный социолог П. Сорокин определил такое состояние, как «принцип доминирующей этической системы» [3].

В современной России система ценностных ориентаций представляет собой объединение нескольких разноуровневых и во мно-

гом противоречивых установок. Первой из них является культурно-традиционная этика труда, соответствующая складывавшемуся веками национальному характеру. На втором месте стоят советский патернализм и эгалитарные ценности советской идеологии. В качестве третьей предстает новая экономическая мораль, предполагающая прагматичный расчет и опору на собственные силы.

Нестабильность ценностей на сегодняшний день обусловлена событиями 90-х годов прошлого века. Процессы, происходившие в то время, характеризовали переход от одной социально-политической формации к другой. Произошла резкая поляризация взглядов различных слоев и социальных групп. В центре самосознания управленческой элиты постепенно начали укрепляться исключительно эгоцентристские мотивы.

В Московском институте государственного и корпоративного управления (МИГКУ) на факультете государственного и муниципального управления в период с 2007 года по настоящее время проводится мониторинг среди слушателей программы повышения квалификации и студентов выпускного курса вечернего отделения, которые сочетали учебу с работой в организациях системы государственного управления. Количество опрошенных – 280 слушателей и студентов. Фрагменты этого исследования обсуждаются в данной статье в контексте социологических концепций П. Сорокина и Т. Парсонса.

На вопрос: «Что, по Вашему мнению, определяет качество подготовки государственных и муниципальных служащих?», более половины респондентов отметили практико-ориентированные конструктивные знания и управленческие навыки решения конкретных социальных проблем. Этот результат согласуется с теоретической гипотезой о том, что основными компонентами менталитета управленцев могут являться утилитаризм, рационализм и конструктивизм, предполагающие, что основой нравственности и критерием человеческих поступков при достижении какой-либо цели является польза и выгода. Такой менталитет формируется у мировой управленческой элиты под влиянием теории «рационального выбора» Т. Парсонса, согласно которой проблема морального выбора сводится к простому подсчету выгод и потерь [4].

При этом утилитаризм является основной чертой современной управленческой элиты России. Материальные польза и выгода относятся к неоспоримым благам и чаще всего воспринимаются государственными и муниципальными служащими как главные условия счастья и благополучия граждан процветающего общества. Рационализм всегда связан с верой в необходимость постановки целей, научного обоснования, а также в достижении результатов, которые должны быть обязательно предсказуемы. А конструктивизм во многом характерен для современных людей, в том числе для государственных служащих. Можно сделать предположение о том, что в ментальности специалистов государственной службы преобладают такие ценностные критерии, как польза и выгода.

В процессе общения при обучении эти слушатели в первую очередь доверяют своим представлениям и самим себе, как основному источнику полезных знаний. Это позволяет строить эффективный процесс обучения на основе предпочтения групповых активных форм занятий в тесной взаимосвязи теории и практики. Эти тенденции подтверждает социологический опрос, который подтвердил, что более трети респондентов выбирают активные формы обучения. Около трети опрошенных отдали предпочтение изучению методов научных исследований социальных процессов, аналитическим навыкам в решении социальных проблем и принятии профессиональных управленческих решений. Этот факт подтверждает осознание респондентов того, что залог успеха выполнения служащими таких управленческих функций, как планирование, прогнозирование, контроль, а также обоснование и выбор достижения целей управления, зависит от владения технологиями научного исследования.

Из числа опрошенных респондентов более четверти отмечают важным направлением в повышении собственной квалификации освоение информационно-коммуникационных технологий как инструментария современного управленца. Это направление отождествляется в рамках современных управленческих технологий с компьютерными практикумами и аналитическими семинарами.

Четвертая часть опрошенных отметили, что инновационные подходы в учебном процессе должны осуществляться через организацию проблемных теоретических семинаров. В данном случае представление государственных служащих о роли инновационных технологий в преобразовании общества и конкретных социальных институтов соответствует такому этическому подходу, как конструктивизм.

Почти столько же (около четверти) респондентов связывают совершенствование системы образования государственных служащих с учебно-методическим обеспечением образовательного процесса. При этом они указывают на такие критерии, как доступность, актуальность и конструктивность, что должно способствовать самостоятельному обучению, т.е. повышению квалификации без отрыва от производства.

Обобщая результаты, полученные в ходе мониторинга, следует сделать вывод, что для принятия эффективного управленческого решения необходимо научить слушателей курсов повышения квалификации и студентов выпускных курсов научно-исследовательским подходам. Прежде чем приступить к решению проблемы, необходимо сначала провести ее исследование с целью получения максимально возможного объема объективных знаний о проблеме, от чего зависит дальнейшая технология и алгоритм её решения.

На первом этапе принятия управленческого решения исследуемая проблема должна быть описана четко, лаконично и максимально информативно по содержанию. Обоснование должно показывать, какие социальные нормы жизнедеятельности людей нарушаются или могут нарушиться в связи с наличием данной проблемы и к каким последствиям это может привести. Должна быть приведена веская аргументация, объясняющая, почему наблюдаемые отклонения от социальной нормы могут привести к серьезному ущербу для социального субъекта.

На втором этапе проводится сбор первичной информации с использованием таких методов опроса, наблюдения, изучения документальных источников и др. В результате сбора и анализа полученных данных у исследователя должен быть собран достаточно полный объем объективной информации.

Третий этап исследования проблемы проводится с целью выяснения возможности ее решения с помощью имеющихся управленческих средств и ресурсов. Он заключается в моделировании проблемы и её структурировании на основе определения ее составляющих, с последующим анализом факторов, влияющих на проблемную ситуацию. Большинство социально значимых проблем имеют комплексный характер и могут состоять, как правило, из множества подпроблем, каждая из которых, в свою очередь, также может иметь комплексный характер и включать отдельные задачи. Получаемая в результате такого дробления иерархическая структура составляет «дерево проблем», и необходимо произвести ранжирование подпроблем по степени их важности и выделения из них ключевых для принятия эффективных управленческих решений.

Для исследования проблемы могут использоваться количественные и качественные методы. Количественные методы основаны на возможности построения математической модели. Возможности применения методов математического моделирования для анализа сложных социально-экономических и межотраслевых проблем, как правило, ограничены из-за недостаточного объема и достоверности информации, имеющейся в распоряжении у исследователя. Ведущую роль на данном этапе играют накопленные

знания и статистические данные, а также различные качественные методы.

Наиболее распространенные качественные методы для принятия управленческих решений включают методы экспертных оценок, «мозгового штурма», сценариев, «Дельфы», интуитивные методы прогнозирования и другие.

На четвертом этапе проводится определение границ объекта управления, от которого зависит состав субъектов, институтов и подразделений организационной управляющей системы. Существуют ряд подходов к определению состава объекта управления, некоторые из которых широко используются на практике. Самым распространенным из них в настоящее время является программно-целевой подход: для решаемой проблемы строится «дерево целей», нижний уровень которого содержит конкретные работы (или мероприятия), позволяющие определить их исполнителей, а тем самым, и состав объекта управления. Определение состава объекта управления следует осуществлять на основе информации, полученной в результате исследования проблемы.

На пятом этапе обобщается информация о видах деятельности, влияющих на решение проблемы. Информация может быть получена из экспертно-библиографического описания проблемы и обусловливающих проблему факторов, заключений экспертов по исследуемой проблеме, материалов Интернета и других источников. Информация об организациях, осуществляющих основную деятельность, влияющую на решение проблемы, находится из бизнес-карт, фирменных справочников, данных консалтинговых фирм, годовых отчетов, уставов организаций и других справочных материалов, а также из сведений, получаемых от экспертов [5].

После выполнения указанных выше этапов получим список социальных субъектов (юридических и физических лиц), осуществляющих управленческую деятельность, влияющую на решение проблемы, и определяющих состав потенциального объекта управления.

На этапе проведения обследования объекта управления необходимо получить информацию для выбора способа решения проблемы. Наиболее предпочтительным способом решения сложных социальных проблем является создание проблемно-ориентированных организационных систем. Для положительного решения вопроса о разработке таких организационных систем необходимо иметь: предварительную оценку причиняемого (или ожидаемого) ущерба от проблемы; оценку затрат на создание, внедрение и функционирование системы; согласие субъектов, входящих в состав объекта управления; данные о ресурсах и потенциальных возможностях субъектов в отношении решаемой проблемы; заказчика (или заказчиков), способного финансировать разрабатываемый проект решения проблемы.

Технология разработки и внедрения проекта принятия управленческого решения включает пять исследовательских этапов, включающих постановку проблемы, сбор и анализ данных для исследования самой проблемы, выбор границ объекта управления, проведение обследования объекта управления. В результате применения данной технологии определяется предварительный вариант решения исследуемой социальной проблемы, который предстоит уточнить и довести до внедрения. В дальнейшем на практике проводятся разработка технического задания на создание проекта, разработка рабочего проекта и внедрение проекта.

Отметим, что свободное владение методами анализа управленческих решений социальных проблем определяет качество деятельности специалистов государственных и муниципальных служб и позволяет на высоком уровне готовить аналитические и статистические отчеты, проекты, нормативные акты и пр.

В заключение считаем необходимым подчеркнуть, что качество учебного процесса в группах повышения квалификации государственных служащих может быть реализовано только в атмосфере активного, делового,

творческого сотрудничества преподавателей и слушателей. Особое внимание при этом необходимо уделять технологиям преодоления стереотипа ментальности государственных служащих и перевода его в иную форму отношений и сотрудничества. Высокая эффективность достигается включением в учебный процесс ситуаций делового творческого поиска оптимальных решений социальных проблем. Позитивное отношение слушателей к полученной информации выявлено в случае включения в учебный процесс практико-ориентированных технологий, поскольку они зависят от ощущений продуктивности проведенного учебного времени и получения необходимых знаний для решения социальных проблем в текущей управленческой деятельности.

**Использованная литература:**

1. Концепция социального государства Российской Федерации : Сб. материалов науч.-практ. конф. «Концепция социального государства Российской Федерации» и междунар. круглого стола «Социальное государство : опыт, проблемы» 20 января 2004 г./ под ред. Н.Н. Гриценко. Отв. за вып. В.Я. Саленко. – М.: Акад. труда и соц. отношений, 2004. – 240

2. Солдатова, Л.А. Социальная инклюзия старшего поколения в местном сообществе: монография. – М.: Изд-во РГСУ, 2008. – 184 с.: табл. и диагр. – С.135-140.

3. Сорокин П.А. Социальная и культурная динамика/ П.А.Сорокин; пер. с англ. – М.: Астрель, 2006. – 521 с.

4. Социологическая энциклопедия: В 2 т. Т.2 / Национальный общественно-научный фонд / Руководитель научного проекта Г.Ю. Семигин; Главный редактор В.Н. Иванов. – М.: Мысль, 2003. – 863 с.

**5.** Франчук В.И. Социальное государство требует профессионального отношения к социальным проблемам. Россия: путь к социальному государству / Материалы Всероссийской научной конференции (Москва, 6 июня 2008 г.) – М.: Научный эксперт, 2008. – 1008 с.

*В современной России система ценностных ориентаций представляет собой объединение нескольких разноуровневых и во многом противоречивых установок. Первой из них является культурно-традиционная этика труда соответствующая складывавшемуся веками национальному характеру. На втором месте стоит советский патернализм и эгалитарные ценности советской идеологии. В качестве третьей предстает новая экономическая мораль, предполагающая прагматичный расчет и опору на собственные силы.*