УДК 378.1

СПЕЦИФИКА ОБРАЗОВАНИЯ В СФЕРЕ ПОДГОТОВКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

Медведева Оксана Олеговна,
Российская академия
народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте РФ,
начальник Отдела научно-
информационного развития,
кандидат исторических наук,
г. Москва, Россия.
E-mail: omedvedeva@ranepa.ru

Нишукова Ольга Юрьевна,
Российская академия
народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте РФ,
заместитель начальника Отдела научно-
информационного развития,
г. Москва, Россия.
E-mail: nishukova-oy@ranepa.ru

Аннотация
Статья посвящена особенностям построения системы подготовки кадров в сфере государственного и муниципального управления. Дается обзор отечественной практики – в ретроспективном ключе и актуальном срезе, а также анализируется зарубежный опыт стран СНГ, БРИКС, Европы, США, государств Азиатско-Тихоокеанского региона. Определены сущностные компоненты образования заданного профиля, отраженные в миссии образовательной организации; показана специфика организации научной работы в анализируемом предметном поле. Демонстрируется, что образование подобного профиля имеет своей целью как служение интересам общества, так и поддержание стабильности действующего государственного строя. Авторы анализируют проблемное поле направления ГМУ и приходят к выводам о размытости научно-исследовательской проблематики и вместе с тем о сопряженности содержания образовательных компонент с другими, смежными специальностями и направлениями подготовки.

Ключевые понятия:
государственное и муниципальное управление, государственная служба, миссия университета, think tank.

Современный образовательный дискурс предполагает рассмотрение образовательных практик в глобальном контексте. Тем не менее, существуют такие сферы образовательного пространства, для которых особенно важны страновые и региональные особенности. Одной из таких сфер является подготовка профессиональных управленцев – квалифицированных кадров для государственной службы. Содержательно при этом подобные образовательные программы ориентированы на сложившуюся в стране систему управления и ротации управленческих кадров, закрепленную в соответствующих нормативных документах. Ниже мы предложим обзор существующих практик подготовки государственных служащих, уделив внимание как российской образовательной системе, так и зарубежным системам – в странах СНГ, США, Европе, государствах Азиатско-Тихоокеанского региона.

В России система подготовки кадров для государственного и муниципального управления исторически связана с высокой степенью политизации в советский период, что было сопряжено с непростым взаимодействием управленческих и партийных структур, которые часто дублировали или подменяли друг друга. В СССР подготовка управленческих кадров осуществлялась, в первую очередь, в высших партийных школах, предполагавших в качестве базовых условий для получения соответствующего образования опыт организаторской, партийной, комсомольской или журналистской работы. В дальнейшем подготовка управленческой элиты реализовывалась на базе Академии общественных наук при ЦК КПСС, которая предлагала несколько более широкий социогуманитарный пласт для освоения в рамках обучения. В результате структурных преобразований данного вуза в 1991 году было создано новое учебное заведение – Российская академия управления (преобразована в Российскую академию государственной службы). Ее специфика состояла в ориентации на послевузовскую подготовку, переподготовку и повышение квалификации управленческих кадров. Таким образом, более чем полувековая традиция подготовки кадров для государственной службы закрепляет тенденцию к организации системы образования в этой сфере как дополнительной подготовки, образования для людей с опытом работы. Тем не менее, созданная в 2010 году Указом Президента в результате объединения Российской академии государственной службы при Президенте РФ и Академии народного хозяйства Российская академия народного хозяйства и государственной службы при

Президенте Российской Федерации – в соответствии с Болонской системой – осуществляет подготовку не только по программам дополнительного профессионального образования (ДПО), но и по программам высшего образования – бакалавриата, магистратуры, специалитета.

На настоящем этапе высшее образование будущих управленцев в России регламентируется федеральными государственными образовательными стандартами высшего образования «поколения три плюс» (3+), направление подготовки – «Государственное и муниципальное управление» (ГМУ), коды 38.03.04 и 38.04.04 для бакалавриата и магистратуры соответственно. Образовательный стандарт ориентирован на компетентностный подход, а сама совокупность компетенций, необходимых государственному служащему, во многом пересекается с компетенциями других направлений подготовки – экономического, гуманитарного и т. п. В стандарте выпускнику предписывается обладать определенными общекультурными, общепрофессиональными и профессиональными компетенциями, в числе которых: способность использовать основы философских знаний для формирования мировоззренческих позиций, способность использовать основы экономических знаний в различных сферах жизни, способность к самоорганизации и самообразованию, владение навыками поиска, анализа и использования нормативных и правовых документов в своей профессиональной деятельности, способность применять информационно-коммуникационные технологии в профессиональной деятельности с видением их взаимосвязей и перспектив использования. В связи с размытостью предметного поля по направлению ГМУ подобное высшее образование имеет множество общих формальных и содержательных компонент с другими направлениями. Этим фактом обусловлено отсутствие монополии у одной, выделенной, образовательной организации на реализацию программ бакалавриата и магистратуры по направлению ГМУ. Сейчас до известной степени схожие программы данного направления реализуются в таких вузах, как: Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС), Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ), Государственный университет управления (ГУУ), Академия государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Томский государственный университет. Общее число вузов, осуществляющих подготовку по ГМУ, – не менее чем 55 на территории России (без учета филиалов). Однако собственно профильная, детализированная, ориентированная на конкретные управленческие структуры и управленческие задачи, подготовка государственных служащих производится скорее в рамках программ дополнительного образования. В этой сфере бесспорным лидером является РАНХиГС – в продолжение исторической логики.

Вузы и структурные подразделения образовательных организаций, реализующие программы по направлению ГМУ и считающие их основными для себя, как правило, формулируют собственную миссию аналогичным образом. Так, в РАНХиГС основной акцент сделан на подготовку глобально конкурентоспособных и адаптивных управленческих кадров для государственного, общественного и частного секторов с целью решения задачи инновационного развития общества[1]. Подобную ориентацию на служение интересам общества видят и в НИУ ВШЭ, описывая одну из целей программы как отказ от парадигмы «обслуживания интересов государства» в пользу модели «управления государством и с государством во благо человека и общества». Профильное подразделение ГУУ – Институт государственного управления и права – видит свою миссию в формировании у выпускников не только необходимых компетенций, но и таких профессиональных и гражданских качеств, как государственное мышление; уважение к закону и внимание к человеку[2]. Таким образом, целевая компонента вузов и их структурных элементов, реализующих подготовку по направлению ГМУ, зафиксированная в миссии, в основном, совпадает – это подготовка высококвалифицированных специалистов, которые действовали бы в интересах не только государства, но и общества.

[1]Формулировка миссии РАНХиГС приводится на странице «Об Академии» официального сайта вуза. [Электронный ресурс]. URL: http://www.ranepa.ru/ob-akademii (дата обращения: 20.10.2015).

[2]Формулировка миссии Института государственного управления и права ГУУ приводится на странице подразделения официального сайта университета. [Электронный ресурс]. URL: http://guu.ru/?page_id=628 (дата обращения: 30.07.2015).

Для англосаксонской модели вуза характерна акцентуация исследовательской компоненты в комплексе направлений деятельности организации. Поскольку именно эта модель активно воспринята российскими вузами, следует отдельно отметить специфику научно-организационной деятельности рассматриваемых образовательных структур. Она состоит в ориентации скорее на экспертное сопровождение и аналитическую подготовку политических и экономических решений в сфере государственного регулирования, нежели на строго академические исследовательские проекты. Крупные профильные научные мероприятия обычно проводятся при участии и поддержке политического истеблишмента – характерными примерами здесь выступают ежегодные Гайдаровский форум, организуемый РАНХиГС[3], и Апрельская конференция, проводимая НИУ ВШЭ[4].

Карьерную траекторию выпускника по направлению подготовки ГМУ можно определить по трем магистральным линиям: органы государственной власти и бюджетные учреждения (1), коммерческие организации (2) и некоммерческие организации (3). Полученное образование в сфере ГМУ также позволяет выпускникам российских вузов трудоустраиваться в следующих сферах: исследовательские и аналитические центры; управление образовательными организациями; здравоохранение и окружающая среда; журналистика.

Профильная подготовка по интересующему нас направлению в государствах – членах СНГ, как правило, сосредоточена в рамках одного или совсем небольшого числа крупных вузов (иногда под патронажем президента). Подготовка высококвалифицированных государственных служащих выступает в качестве одного из приоритетов государственной кадровой политики. При этом организация процесса подготовки и переподготовки государственных служащих во многом схожа с российской, что объясняется социоисторическим наследием советского прошлого. В качестве примеров можно указать Академию государственного управления при Президенте Азербайджанской Республики, Азербайджанскую академию труда и социальных отношений, Азербайджанский университет кооперации, Армянский государственный экономический университет, Кыргызскую государственную юридическую академию.

Западная образовательная модель (в первую очередь в США) характеризуется высокой степенью интеграции научно-исследовательских аспектов в образовательный процесс. Исследования ориентированы практически, часто оформляются разветвленной системой стажировок и летних школ. Подготовка по профилю государственного управления, как правило, имеет междисциплинарный характер. Нередко курс, связанный с подготовкой государственных служащих (Public Affair, Public Service и т. п.), интегрирован в более крупные системы подготовки, в числе которых городское планирование; администрирование высшего образования; администрирование некоммерческих организаций; IT-администрирование; политика окружающей среды; финансовое администрирование; социальная политика. Подобная логика построения обучения и исследований студентов предполагает концентрацию не на отдельных компетенциях или базовых знаниях, необходимых управленцу, а на решении практических задач, всестороннем рассмотрении конкретных управленческих проблем и кейсов в той или иной области (здравоохранение, урбанистика и т.д.)

В США образование в сфере государственного управления представлено на всех уровнях: бакалавриат, магистратура и PhD. Наиболее популярными профессиональными степенями являются Master of Public Administration (MPA) и Master of Public Policy (MPP). По данным на 2015 год[5], в США насчитывается более 250 образовательных программ по подготовке государственных служащих. Тем не менее, есть и другие степени, которые имеют схожий статус, и часто концептуально пересекаются –MBA (business), JD (law), MSW (social work).

В Европе образовательные программы в области государственного управления в

[3] Информация о ежегодной конференции «Гайдаровский Форум» размещена на официальном сайте Форума. [Электронный ресурс] URL: http://www.gaidarforum.ru/about/conception/ (дата обращения: 23.06.2015).

[4] Информация о ежегодной Апрельской конференция НИУ ВШЭ размещена в разделе, посвященном данной конференции на официальном сайте НИУ ВШЭ. [Электронный ресурс]. URL: http://conf.hse.ru/2015/ (дата обращения: 01.04.2015).

[5] Такие данные приводятся в разделе «Карьера и образование» официального сайта организации Association for Public Policy and Management. [Электронный ресурс]. URL: http://www.appam.org/careers-education/education-public-service-careers/#MPA (дата обращения: 20.10.2015).

подавляющем большинстве представлены школами или департаментами при крупных университетах. Также встречаются и отдельные центры, занимающиеся подготовкой специалистов в области государственного управления. Основываясь на работе Х. Райхарда [3], можно говорить о трехчастной спецификации европейских управленческих образовательных программ. Основными типами образования в сфере управления здесь будут выступать юридический тип, имеющий акцент на правоведческих компонентах обучения и особенно распространенный в Германии; политологический тип, характерный для Скандинавских стран; а также образование с акцентом на бизнес-менеджменте, типичное для программ Великобритании. Однако некоторые исследователи отмечают, что «существует и общеевропейский подход, который частично реализуется путем включения в учебные планы различных учебных заведений отдельных учебных дисциплин и целых модулей, посвященных общеевропейской перспективе вопросов государственного управления» [2, с. 97].

В Азиатско-Тихоокеанском регионе затруднительно выделение универсальной модели подготовки государственных служащих. В первую очередь это связано с отсутствием унифицирующих образовательных стандартов в странах региона (в отличие от европейских государств), а также существенными различиями в политико-правовых системах государств. Наиболее ярко выраженным стремлением региональных независимых организаций в широком смысле является создание на собственной базе благоприятных условий для деятельности экспертов в области государственного управления, необходимой для производства идей и концепций. Организация такого рода является значимой не только с точки зрения научной и образовательной деятельности. Подобные вузы имеют серьезное политическое значение, становясь региональным «центром притяжения» кадров и установки рабочих и личных связей. В Пекине это стремление обозначают как формирование собственного «think tank» (интеллектуального центра превосходства), в Токио — как создание дружественной среды для исследователей и международного исследовательского центра.

Индия и Китай, являющиеся странами-членами БРИКС, отличаются растущими экономиками и сталкиваются со всё более сложными экономическими вызовами. Их политические системы отличаются своеобразием – декларируемый социализм в Китае; самая большая по численности населения демократия в Индии. Таким образом, подготовка государственных служащих и реформы высшего образования, выражающиеся в том числе в организации новых учебных заведений, специально направленных на образование в сфере государственной службы, для таких стран является не только утилитарной, но и политической задачей. Государства БРИКС стремятся органично встроить систему образования в политическую систему, поэтому отправной точкой исследования подготовки госчиновников в них становится государство и его самоотражение в проводимой политике [1].

В настоящее время в Японии наблюдается тенденция постепенного сокращения числа ограничений для поступающих на государственную службу, что, прежде всего, затрагивает второстепенные и традиционные нормы (национальность соискателя, гражданство, возраст, пол и т. д.). Система пожизненного найма для госслужащих приводит к тому, что на государственных постах оказываются работники предельного возраста. Механизм системы ротации состоит в перемещении чиновника по служебной вертикали вверх и вниз каждые несколько лет. Система репутации связана с необходимостью ведения характеристики по каждому из служащих. Эта характеристика влияет на дальнейший карьерный рост. Таким образом, система пожизненного найма на государственную службу в Японии, а также репутационный и ротационный механизмы создают среду, стимулирующую служащих к повышению квалификации посредством образовательных программ.

И если структурные особенности подготовки государственных служащих в Азиатско-Тихоокеанском регионе трудно унифицировать, то в ракурсе научных исследований прослеживаются горизонты объединения за счет наиболее заметной ассоциации APISA (Азиатская ассоциация политических и международных исследований – Asian Political and International Studies Association). Организация, существующая с 2001 года, видит своей целью преодоление отставания от научных школ, сформированных в Европе и США, которое было вызвано длительной зависимостью от последних. Как результат, управленческая мысль, разрабатываемая интеллектуальным сообществом региона, станет миро-

вым достоянием, а APISA – «сетью сетей» азиатского научного объединения[6].

Подводя итог, отметим, что система подготовки государственных служащих тесно связана с политико-правовым контекстом. Именно эта сфера обучения скорее ориентирована на контингент с опытом работы, на повышение квалификации и профессиональную переподготовку. Организации, реализующие подобную подготовку, видят свою миссию в служении интересам общества и государства, в экспертном сопровождении самых важных управленческих решений. Научная практика при этом сконцентрирована на практических, прикладных аспектах, всесторонней разработке действительных управленческих кейсов в самых разных сферах экономики, политики, социальной жизни.

1. Массовое высшее образование. Триумф БРИКС [Текст] / науч. ред. перевода М.С. Добрякова. Москва: Изд.дом Высшей школы экономики, 2014. 528 с.

2. Степанова, Т. Европейский опыт подготовки специалистов по государственному управлению [Текст] / Т. Степанова // Государственная служба. 2013. № 2 (82). С. 97–98.

3. Reichard Christoph (2010) Challenges of Public Administration Accreditation in a Fragmented Institutional Setting: The Case of Europe. Uprava, Letnik VIII, 1–2/2010, pp. 37–53.

References

1. Massovoe vysshee obrazovanie. Triumf BRIKS (2014). Nauch. red. perevoda Dobrjakova M.S., Moskva: Izd.dom Vysshej shkoly jekonomiki, 528 p. [in Rus].

2. Stepanova T. (2013) Gosudarstvennaja sluzhba, no. 2 (82), pp. 97–98 [in Rus].

3. Reichard Christoph (2010) Challenges of Public Administration Accreditation in a Fragmented Institutional Setting: The Case of Europe. Uprava, Letnik VIII, 1–2/2010, pp. 37–53 [in Eng].

UDC 378.1

PECULIARITIES OF EDUCATION IN THE SPHERE OF TRAINING PUBLIC OFFICERS

Medvedeva Oksana Olegovna,
The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
Head of the Department of Scientific and Informational Development,
Cand. Sc. (History),
Moscow, Russia.
E-mail: omedvedeva@ranepa.ru

Nishukova Olga Yuryevna,
The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
Deputy Head of the Department of Scientific and Informational Development,
Moscow, Russia.
E-mail: nishukova-oy@ranepa.ru

Annotation
The article deals with the peculiarities of constructing the system of training personnel in the sphere of state and municipal management. The article gives an overview of national Russian practice in the retrospective aspect and actual aspect; it also analyzes foreign experience of CIS, BRICS, Europe, USA, Asia-Pacific states. The authors define the essential components of education in the given sphere which are reflected in the mission of educational establishment; show the peculiarities of organizing scientific work in the analyzed subject area. The article shows that education of such specialization has a goal of both serving interests of society and maintaining stability of current political system. The authors analyze problematic area of state and municipal management specialization and come to the conclusion about lack of focus in scientific and research agenda and at the same time about contingence of the content of educational component with other related specialties and areas of training.

Key concepts:
state and municipal management, civil service, university mission, think tank.

[6]Формулировка миссии на главной странице официального сайта Ассоциации APISA. [Электронный ресурс]. URL: http://www.apisa.org/about.html (дата обращения: 25.05.2015).