

УЧИТЬ МАСТЕРСТВУ УПРАВЛЕНИЯ



РЕКТОР РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Владимир Константинович Егоров

Задачи поддержания жизнеспособности государства, выбор единственно верного пути развития страны никогда не были простым делом. Истории известны многочисленные примеры расцвета и падения великих империй. На наших глазах распалась супердержава XX столетия, что повлекло за собой перекосящий полюс влияния выказывал откровенно диктаторские наклонности. Не вдаваясь в конкретику причин развала Союза ССР – не в том основная идея моего выступления, – могу лишь сказать: немалую роль в этом печальном историческом событии сыграли ошибки и просчеты власть предержащих. Сегодня в России продолжают дискуссии о возможных способах и необходимых инструментах реформирования всей системы государственного строительства и управления, общество вновь выказывает заинтересованность в открытом диалоге с властью. И если цели наших совместных усилий четко определены: сильная, модернизированная, экономически развитая Россия, где главное действующее лицо – человек, то возможностей для их реализации существует множество.

Бесспорно, стратегия дальнейших действий потребует своего осмысления. Но уже в начале пути можно утверждать, что особую роль в выходе России на новый виток развития приобретает вопрос о системе государственного управления как генераторе, стратеге и гаранте поступательного движения вперед.

Проснуться завтра в обновленной стране – мечта многих. Однако очевидно, что опираться мы должны не на прекраснотушних мечтателей и восторженных оптимистов. Локомотивом изменений станут готовые методично и планомерно работать специалисты, люди, чьи устремления подкреплены соответствующими знаниями и опытом. Бездумное лихачество в вопросах государственного управления, пожалуй, опаснее политического и социального застоя, так как влечет за собой абсолютно непредсказуемые последствия, грозит крахом не толь-

ко красиво спланированного «завтра», но и всех достижений предыдущих поколений, созидавших нашу страну.

Успех экономических и социальных реформ в России в немалой степени зависит от профессионализма государственных служащих и их нацеленности на эффективное решение стоящих перед страной и обществом задач. Современные чиновники должны обладать знаниями и навыками, позволяющими им воспринимать значительные объемы информации, действовать в условиях стремительно меняющейся внешней среды, принимать решения в нестандартных ситуациях, прогнозировать развитие политических, экономических и социальных процессов.

Где найти таких специалистов, как вырастить и воспитать современного управленца?

Ответить на вызовы, которые выдвигает сегодняшний мир, и соответствовать высоким требованиям, предъявляемым к руководителям государственной службы, должны комплексные междисциплинарные программы переподготовки управленцев. Эти программы предполагают как прикладную направленность, так и более углубленное изучение всего спектра вопросов государственного управления, в том числе и для лиц, занимающих высшую ступень в программах профессионального развития персонала госслужбы.

В середине 1990-х годов интерес к проблемам государственного управления привел к разработке и внедрению в образовательные программы высших учебных заведений специальности «государственное и муниципальное управление». Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАГС) в числе первых открыла набор на новую специальность. К нашему удовлетворению оказалось, что она весьма востребована как со стороны заказчиков – государственных и муниципальных органов, направлявших на учебу своих сотрудников, так и среди абитуриентов.

Однако проблема заключалась в том, что государственное управление как наука в российском образовательном пространстве еще не было сформировано. Особая сложность состоит в многоаспектности науки о государственном управлении – это, по сути, сплав из множества научных дисциплин, таких как юриспруденция, экономика, политология, психология, менеджмент и т.д. Преподавателям приходилось не только учить, но и учиться самим. Поэтому в первые годы для обеспечения образовательного процесса по специализации «государственное и муниципальное управление» активно привлекался зарубежный опыт. И это правильно, хотя этот опыт, к сожалению, зачастую использовался без необходимой адаптации к российским реалиям.

Как свидетельствуют данные Росстата на конец 2008 года, в стране существует дефицит высококвалифицированных управленцев. Среди госслужащих с высшим образованием (79%) существенная часть имеет образование, не соответствующее (вопрос, конечно, дискуссионный) профилю их профессиональной деятельности: менее 5% имеющих высшее образование госслужащих всех категорий были подготовлены по специальности «государственное и муниципальное управление». Высшее образование по группам специальностей «экономика и управление» имеют только 40,4% госслужащих, юридическое – 25%. Остальные госслужащие оканчивали вузы по техническим, сельскохозяйственным, естественно-научным и другим специальностям.

Существующие программы переподготовки и повышения квалификации, как правило, слабо привязаны к компетенциям гражданских служащих и не являются составной частью программ их профессионального развития. Весьма важно, что они не позволяют кардинально изменить ситуацию с дефицитом профессиональных управленцев за счет переподготовки кадров, имеющих базовое техническое, сельскохозяйственное, естественно-научное или другое образование. За рамками этих программ, как правило, остается такая важная тематика, как основы государственного и муниципального управления, искусство ведения переговоров, умение убеждать и воздействовать на собеседника, эффективное планирование своего времени, конфликтология, защита от манипуляций, стресс-контроль и др.

Действующая нормативная база и практика работы с кадрами слабо мотивируют государственных служащих к обучению. Нередко профессиональная переподготовка, повышение квалификации или стажировка рассматриваются как формальность. Достоверная и полная информация об учете результатов дополнительного профессионального образования при решении кадровых вопросов на государственной службе, как правило, отсутствует.



Кроме того, отсутствие единых стандартов для подготовки управленческих кадров в сфере государственной службы поднимает проблему нострификации российских документов об образовании за рубежом.

Важная роль в повышении профессионализма государственных служащих отводится программам дополнительного профессионального образования (ДПО) гражданских служащих. Утвержденная Указом Президента Российской Федерации Д.А. Медведевым от 10 марта 2009 года №261 Федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)» предусматривает осуществление комплекса мер, направленных на развитие системы непрерывного профессионального образования государственных служащих, совершенствование стандартов и программ подготовки и профессионального развития кадров государственной службы, эффективное управление развитием профессиональных качеств федеральных государственных служащих.

Следует отметить, что при организации обучения российских государственных служащих желательно учитывать интеграционные процессы, происходящие в мире. Присоединение Российской Федерации к Болонской декларации 1999 года предполагает поддержание определенного паритета между российской и зарубежными системами образования.

Исследуя международный опыт подготовки кадров для государственной службы, можно выделить ряд общих для всех стран параметров. Статус государственного служащего, как правило, закреплён в соответствующих правовых документах. Обязательным условием для поступления на государственную службу является наличие базового образования и специальной профильной подготовки. Кроме того, для повышения профессиональных навыков в процессе карьерного роста государственный служащий регулярно должен посещать различные курсы переподготовки, повышения квалификации, проходить стажировки и т.д. К концу прошлого века во многих развитых европейских и американских странах были созданы специальные программы подготовки кадров для государственной службы, которые укладываются в единый образовательный стандарт, получивший название МРА – Master of Public Administration.

Разумеется, в разных странах программы МРА имеют свои различия и свою специфику, однако можно выделить общие черты, которые позволяют говорить об универсальности данной специальности, независимо от страны или вуза. Так, данная программа является обязательной для любого чиновника, желающего продвинуться по карьерной лестнице. Участвовать в программе могут только специалисты, получившие диплом бакалавра в области экономики, юриспруденции или социологии. Продолжительность программ варьируется от года до трех лет в зависимости от формы обучения. Строится программа по модульному принципу, включающему набор обязательных дисциплин, специализированных курсов и курсов по выбору. Огромное внимание уделяется развитию практических навыков и умений. В учебном плане программ МРА, как правило, количество практических занятий составляет до 50% от общей нагрузки. Кроме того, одним из обязательных завершающих этапов обучения является стажировка в государственных или муниципальных органах власти.

Таким образом, в рамках программы МРА готовятся высокопрофессиональные специалисты, обладающие всеми необходимыми знаниями и навыками управления «ради общественной пользы».

В России на программу МРА впервые обратили внимание несколько лет назад, когда активно шла административная реформа. В 2005 году в инициативном порядке в РАГС по результатам анализа нескольких десятков программ МРА, реализующихся в странах Европы и Северной Америки, был разработан проект государственных требований по программе МРА. С инициативой РАГС были ознакомлены крупнейшие вузы страны, которые также активно занимаются подготовкой госслужащих. Проект получил активную поддержку заинтересованных вузов и совершенствовался с учетом мнения их экспертов. Эту работу на всех этапах поддерживали в Администрации Президента Российской Федерации, Министерстве образования и науки Российской Федерации. В результате весной 2008 года «Государственные требования к минимуму содержания и уровню требований к специалистам для получения дополнительной квалификации «Специалист по государственному и муниципальному управлению – Master of Public Administration (МРА)» были официально введены в действие Минобрнауки России и стали обязательными.



Новизна, сложность и высокий уровень требований к качеству программы МРА предполагают необходимость тщательного отбора учебных заведений, которым будет предоставлена возможность организации обучения по программе МРА. К ним, наряду с РАГС, относятся такие авторитетные вузы, как: Академия народного хозяйства при Правительстве РФ, Государственный университет – Высшая школа экономики, Государственный университет управления, Московский государственный институт международных отношений, Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Московская государственная юридическая академия, Российский университет дружбы народов, Санкт-Петербургский государственный университет, Финансовая академия при Правительстве РФ и Академия государственного и муниципального управления при Президенте Республики Татарстан, чьи представители вошли в созданный Минобрнауки России Совет по реализации программы МРА. Все вышеназванные вузы далеко не новички в деле подготовки государственных служащих, обладают солидной ресурсной базой и, что особенно важно, необходимыми профессиональными кадрами. Мы работаем в тесном сотрудничестве и имеем общую заинтересованность в том, чтобы на рынке присутствовали только качественные программы МРА.

Не секрет, что в ближайшем будущем рынок программ высшего и дополнительного профессионального образования государственных служащих и резерва управленческих кадров для государственного управления претерпит существенные изменения, связанные как с объективно существующим ростом требований к уровню подготовки государственных служащих, так и с тем, что в соответствии с действующим законодательством с 2011 года обучение по сокращенным программам второго высшего образования станет невозможным. Поэтому каждый человек, уже имеющий первое высшее образование, работающий в органах государственного управления или собирающийся послужить государству в будущем, окажется, как представляется, перед следующим выбором. Тот, кто захочет сконцентрироваться на проведении научных исследований, экспертно-аналитической и преподавательской деятельности, будет заинтересован в получении второго высшего образования и пройдет подготовку по направлению «Магистр государственного и муниципального управления».

Но подавляющее большинство людей, уже являющихся государственными служащими или имеющих опыт управленческой деятельности в бизнесе и планирующих перейти на работу в органы исполнительной власти федерального или регионального уровней, заинтересованы не только и, может быть, не столько в том, чтобы в результате обучения иметь теоретические знания. Их главная цель заключается в формировании комплекса ключевых компетенций, позволяющих эффективно решать сложные практические задачи повышения качества государственного управления, способствовать формированию действительно эффективного государства. Именно для них и предназначена программа МРА.

Наша общая цель состоит в том, чтобы заказчики программы, к которым можно отнести не только органы государственного управления, но и практически весь общественный сектор экономики и корпорации с контрольным пакетом акций, принадлежащим государству, убедились в высоком качестве и престижности диплома МРА, включая его международное признание.

Сейчас и у РАГС, и у ряда вузов страны есть необходимые лицензии на реализацию программ МРА, и можно быть уверенным в том, что в 2010 году у потенциального слушателя таких программ появится возможность выбора.

Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации первой в России приступила к реализации программ МРА – первая группа слушателей была набрана осенью 2009 года. Продолжительность обучения, проводимого без отрыва (вечерняя форма обучения) или с частичным отрывом от работы (модульная форма обучения), – два года. Стоимость программы МРА в РАГС – около 400 тыс. рублей. А работники бюджетной сферы и госслужащие платят за обучение на 20% меньше.

Принятая ценовая политика демонстрирует сходство подходов в организации и реализации новых программ МРА и высокопопулярных программ МВА. Действительно, подобные процессы при соизмеримом уровне качества не могут существенно отличаться по затратам на их реализацию. Программа МРА изначально ориентирована на государственных и муниципальных служащих, замещающих должности руководителей и их заместителей, а также лиц, включенных



в кадровый резерв для замещения указанных должностей. Очевидно, что ценовая экономия на качестве, как и на массовости, исключается.

Чтобы поступить на обучение по программе МРА, необходимо – и это принципиально – не только высшее образование, но и стаж работы в органах государственной власти не менее двух лет либо не менее четырех лет трудового стажа после получения высшего образования. Соискателю предстоит непростой вступительный экзамен и собеседование. Мы хотим набирать умных, инициативных, активных слушателей, которые смогут успешно освоить программу и гордиться тем, что получили диплом МРА в Российской академии государственной службы при Президенте РФ.

Теоретической и научно-методической базой для освоения программы МРА является цикл обязательных дисциплин «Основы государственного и муниципального управления». В результате их изучения слушатели получают определенные универсальные знания, необходимые каждому государственному служащему, независимо от конкретного места его работы. Универсальность базовых знаний этого цикла обязывает все вузы безусловно следовать Государственным требованиям. Это позволяет исключить «вольности», которые нередко позволялись в стране, а страдали выпускники.

Степень свободы образовательного учреждения возрастает при планировании цикла «Базовые профессиональные дисциплины», направленного на формирование у слушателей теоретических знаний и практических навыков в области государственного и муниципального управления.

Следует подчеркнуть, что третий цикл «Специальные дисциплины» определяет функциональную специализацию программ МРА, создает необходимые предпосылки для углубления знаний и развития умений по конкретным аспектам государственного управления. Важно, что обучаемый самостоятельно выбирает перечень дисциплин этого цикла, формируя свой индивидуальный компетентностный профиль. А это, в свою очередь, предъявляет к вузу высокие требования по предоставлению широкого выбора дисциплин, обеспечивающих возможность получения нужных каждому конкретному слушателю компетенций в процессе обучения.

Задаваемая Государственными требованиями строгая универсальность первого, теоретического, цикла, практическая ориентированность и изменяемость второго, базового, цикла и индивидуальное многообразие знаний цикла третьего обеспечивают достаточную широту возможных подходов как со стороны организаторов программ МРА, так и со стороны их потребителей.

Неотъемлемой частью программы обучения является прохождение практик и стажировок, в том числе зарубежных, а также проведение исследовательской и аналитической работы в органах власти, в общественных организациях, СМИ, компаниях, контрольный пакет акций которых принадлежит государству.

Слушателям также предстоит выдержать процедуру итоговой государственной аттестации: это не только междисциплинарный экзамен и защита выпускной работы, но и сдача государственного экзамена по иностранному языку, позволяющего оценить способность выпускника к деловому общению.

Поскольку и в Европе, и в Северной Америке программы МРА существуют уже не первый десяток лет, в момент зарождения российского рынка таких программ анализ и рациональное использование международного опыта представляют особую актуальность. Руководство Российской академии государственной службы при Президенте РФ в данном вопросе заинтересовано в самом широком сотрудничестве.

РАГС уделяет большое внимание не только изучению имеющегося опыта, но и разработке и реализации совместных образовательных программ. Так, несмотря на то что первая программа МРА еще только стартовала, мастер-классы профессуры Канадской школы государственной службы уже прошли в аудитории слушателей с большим успехом. На наших программах систематически выступают с мастер-классами не только зарубежные профессора, но и эксперты-практики. Так что изучение зарубежного опыта происходит не по книгам отечественных авторов, а из первых рук. Летом 2010 года готовится к выводу на рынок совместная программа МРА с давним стратегическим партнером академии – Карлтонским университетом.

В течение последних лет РАГС проводит программы повышения квалификации госслужащих совместно со своими зарубежными вузами-партнерами. Ежегодно госслужащие направляются на обу-



чение за пределы России по специальной программе, реализуемой во взаимодействии с Администрацией Президента РФ. Например, в 2009 году партнерами академии являлись учебные заведения 10 стран мира. В этом плане у РАГС есть, извините за нескромность, конкурентные преимущества в сфере обучения государственных служащих и знания соответствующего международного опыта.

В реализации программы МРА в РАГС принимает участие международная, как это модно сейчас именовать, команда преподавателей, обладающая высоким уровнем профессионализма и обширным опытом преподавания и исследовательской деятельности.

Эффективность программ МРА давно не вызывает сомнений. Специалистов в области государственного управления по стандартам МРА готовят в США, Канаде, Германии, Франции, Италии, странах Восточной и Северной Европы, Испании. В Китае с 2001 года программы МРА введены в 47 вузах страны, там подготовлено более 10 тыс. специалистов.

У программ МРА в России очень хорошие перспективы. С высокой вероятностью можно предположить, что со временем получение диплома МРА станет не менее престижным, чем защита кандидатской диссертации. От ведущих вузов страны, имеющих большой опыт подготовки кадров для государственного управления, зависит, чтобы такой прогноз сбылся. Все предпосылки к этому есть.