

А.Г. Барабашев, С.А. Пархоменко

**СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И
ПЕРСПЕКТИВЫ
ДАЛЬНЕЙШЕГО РАЗВИТИЯ
СИСТЕМЫ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО
ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО
ОБРАЗОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**1. Становление системы дополнительного
профессионального образования государственных
гражданских служащих Российской Федерации**

Проблема обеспечения функционирования государственного управления, как известно, становится наиболее острой в период смены системы управления. От успехов или неудач в решении данной проблемы зависит, без преувеличения, само существование государства.

Можно выделить как минимум четыре сценария решения данной проблемы применительно к формированию государственного аппарата, ранжируемых по степени уменьшения консерватизма совершаемых действий.

Вариант первый: полностью сохраняется прежний аппарат, который работает по установившимся традициям и руководствуется своим, корпоративным видением новых условий осуществления управленческой деятельности.

Вариант второй: акцент делается на переобучении кадров прежнего аппарата, который тем самым постепенно приспособливается к новым целям и условиям государственного управления. При этом вход в аппарат для нового поколения специалистов, равно как и привлекательные условия для профессионалов

из других сфер управления только декларируются, но в реальности выхолащиваются.

Вариант третий: избирается стратегия постепенной замены кадров, для чего выстраиваются соответствующие образовательные программы «первичного» профессионального образования и инициируется смена поколений (обеспечивается приход в аппарат молодых специалистов как выпускников этих программ), а также создаются привлекательные условия для входа в аппарат со стороны, из других сфер управления, олицетворяющих новые ориентиры развития государства.

Вариант четвертый: берется курс на отстранение прежнего государственного аппарата от управления и замещение должностей кадрами с иным менталитетом и навыками, вплоть до «запрета на профессию» для представителей старого аппарата.

Первые два сценария приводят к формированию корпоративного государственного аппарата, проникающего во все сферы общества и подчиняющего их себе, прекрасно понимающего, что такое поведение – единственный способ самосохранения в условиях «враждебной» инновационной среды. Более того, аппарат данного типа может имитировать инновационное управленческое поведение, в то же время бюрократизируя его суть. Третий сценарий создает конкурентные условия существования и кадрового совершенствования государственного аппарата, а четвертый сценарий имеет революционный характер, его реализация означает «смену правил игры» и возникновение новой управленческой традиции.

История формирования и развития системы государственной службы Российской Федерации (применительно к государственной гражданской службе), как мы полагаем, показывает, что в России первоначально была сделана попытка реализовать смешанную стратегию на основе третьего и четвертого сценариев, однако реально начала действовать смешанная стратегия на основе первых трех сценариев, с исключением элементов «революционного» подхода к формированию государственного аппарата. Затем начал устанавливаться устойчивый «баланс сценариев», и основной акцент в настоящее время приходится на второй, мягко-консервативный сценарий. Именно поэтому в настоящей статье мы более подробно рассматриваем формирование системы дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих Российской Федерации как механизма реализации данного сценария.

После распада СССР и возникновения Российской Федерации как независимого государства появилась одна из жизненно важных проблем дальнейшего развития государства – проблема создания профессиональной государственной службы. Как неоднократно указывалось, «было необходимо трансформировать государственную службу тоталитарного государства в государственную службу для демократической России»¹.

При этом предыдущие условия существования государственного аппарата могут быть описаны как условия функционирования идеологически ориентированной партийно-государственной бюрократии, обладающей масштабными верхними «стратами» номенклатуры союзного и республиканского уровня².

Формальные нормативные правовые основания в виде специального законодательства о государственной службе для этого государственного аппарата отсутствовали, будучи подмененными комбинацией партийно-идеологических и хозяйственно-управленческих ограничений.

Профессиональное образование и дополнительное профессиональное образование для «аппаратчиков» не существовало, вместо него осуществлялась идеологическая подготовка в областях научного коммунизма, истории КПСС, диалектического и исторического материализма. Конечно, такое образование не имело ничего общего с дисциплинарно-ориентированным подходом к подготовке и переподготовке, повышению квалификации профессиональных государственных служащих. Специальное законодательство о государственной службе, оформляющее ее как профессиональный социальный институт, появилось в России только в начале – середине 1990-х годов, и оно принципиально отличается от советской, неправовой, крайне «идеологизированной» системы регулирования бюрократии³. И именно в эту новую эпоху российской истории началось формирование системы дополнительного профессионального образования для государственных служащих.

Некоторые российские авторы придерживаются точки зрения, что государственная служба Российской Федерации создавалась практически «с нуля»⁴, однако эта позиция далека от реальной истории преобразования государственного аппарата при переходе от советского к постсоветскому периоду России. До середины 1990-х годов более 70% государственных служащих (речь идет только о государственных гражданских служащих – Авт.) начали свою деятельность еще в советское время, представляя по преимуществу не уровень центральных (союзных) министерств и ведомств², но государственные органы «второго эшелона» – министерства и ведомства РСФСР, которые благодаря стечению обстоятельств стали единственными формальными предшественниками формирующегося нового Российского государства. Если в советское время республиканские органы власти расценивались как второстепенные с позиций бюрократического карьерного роста, выступая в качестве «тени» центрального союзного аппарата и в качестве места для тех, кто в силу обстоятельств мог считать свою карьеру неудачной или временно приостановленной, то в начале 1990-х именно эти работники составили основу возникающей государственной службы.

Приступить к профессиональному образованию для государственных гражданских служащих в таких условиях совершенно иных образовательных традиций было крайне сложно. Во-первых, следовало предпринять усилия по сохранению материальной базы прежних образовательных учреждений, принадлежавших системе партийного образования⁵. Во-вторых, должны были быть разработаны новые виды образовательных программ. И наконец, не меньшим по важности требованием стала подготовка новых кадров преподавателей. Конечно, столь сложные проблемы нельзя было разрешить немедленно, однако благодаря усилиям вновь образованного государственного органа – Госкомитета по управлению кадрами для государственной службы (РОСКАДРЫ)⁶ – прежняя система Академии общественных наук при ЦК КПСС и ее региональные филиалы были трансформированы сначала в систему Академии, а затем в нынешнюю Российскую академию государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАГС) и региональные Академии государственной службы⁷.

Большинство образовательных программ для государственных служащих в это время не было нацелено на выработку необходимых профессиональных компетенций. Они вводили в оборот зарубежные образовательные материалы, часто не адаптированные к российским условиям. В то же время часть курсов и программ основывались на прежних знаниях с поправкой на смену политико-экономической ситуации в России. Преподавательский состав в большинстве оставался прежним и либо не мог, либо не хотел адаптироваться к новым условиям государственного управления. В лучшем случае реализовывалась простая стратегия подготовки новых курсов: собрать как можно больше зарубежных «кейсов»*, а затем напрямую предложить их в программах повышения квалификации и переподготовки. Одновременно традиции и сущность применяемых образовательных методов и подходов оставались прежними, сводясь к лекционно-семинарскому представлению материалов без (или с имитацией) интерактивных технологий. Описание заимствованных из зарубежной практики кейсов часто подменяло собой дискуссии в классах по поводу кейсов, возникающих в новой российской практике.

2. Формирование основ нормативного правового обеспечения дополнительного профессионального образования государственных служащих Российской Федерации

Правовые основания дополнительного профессионального образования для государственных гражданских служащих Российской Федерации должны были быть сформированы по следующим причинам: 1) возникающая новая практика реализации образовательных программ, включая субъекты их реализации, типологию и основные компоненты содержания, требовала закрепления в правовых нормах; 2) должны были быть сформированы нормы бюджетного финансирования этих программ.

Обе указанные цели были достигнуты введением федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации», 1995 г., 95-ФЗ (далее: 95-ФЗ), только частично.

В 95-ФЗ попытка сформировать систему профессионального образования для государственных служащих (разделение на виды государственной службы в данном законе еще не было введено, поэтому можно только с поправкой на дальнейшее развитие системы государственной службы сказать, что эти нормы относились ко всем видам государственной службы, включая государственную гражданскую службу) была представлена следующими принципами и нормами:

- дополнительное профессиональное образование объявлялось частью системы профессиональных заслуг и достоинств (в статье 5 утверждается, что наличие профессиональных заслуг и достоинств является основным критерием для назначения кандидатов на должности государственной службы, а также для должностного роста государственных служащих);
- требования к профессиональной квалификации устанавливаются на основании уровня профессионального образования в соответствии со

* В самом широком смысле термин понимается как анализ конкретных ситуаций.

специализациями государственных служащих (статьи 5 и 6);

- предусмотрена ответственность кадровых структурных подразделений государственных органов за оценку профессиональных навыков государственных служащих и организацию повышения квалификации для государственных служащих на основе результатов (статья 28).

В то же время в 95-ФЗ отсутствовали нормы, определяющие типологию образовательных программ (разделение программ по длительности и видам, включая их разделение на программы профессиональной подготовки, повышения квалификации, стажировки, по направлениям специализаций, по видам дипломов). Эти лакуны отчасти восполнялись общим федеральным законодательством об образовании, однако здесь недостаточно учитывалась специфика образования для государственных служащих. Полностью отсутствовали упоминания о финансовых механизмах обеспечения образовательных программ. В результате система дополнительного профессионального образования для государственных служащих (в том числе для государственных гражданских служащих) была доработана по двум важнейшим направлениям: введение стандартов программ дополнительного профессионального образования (до сих пор здесь приходится руководствоваться стандартами, разработанными для программ «первого высшего образования»), а также введение реалистичных норм финансирования программ дополнительного профессионального образования.

В целом ситуация с дополнительным профессиональным образованием для государственных гражданских служащих в этот период времени может быть охарактеризована как переход от старой «коммунистической» системы образования «советско-партийной номенклатуры» к новой системе профессионального образования с новыми принципами и практикой. Кроме того, в это время программы магистерского уровня не были введены, поскольку Россия еще не включилась в Болонский процесс и была далека от стандартов двухуровневого высшего образования (бакалавратура и магистратура), зафиксированных в Болонской декларации.

В 2003–2004 гг. было принято и вступило в силу новое федеральное законодательство о государственной службе Российской Федерации, разработанное на основе Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации, принятой Президентом Российской Федерации в 2001 г. Это законодательство включает в себя два федеральных закона, затрагивающих функционирование государственной гражданской службы Российской Федерации как вида государственной службы (59-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» и 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»), а также ряд указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации.

Среди главных причин принятия нового федерального законодательства можно назвать следующие:

1. В предшествующем 95-ФЗ отсутствовали виды государственной службы (включая государственную гражданскую, правоохранительную и военную службу), что породило проблему различения статуса видов государственной службы и разделения регулирующих их норм. Наличие и многообразие этих норм в различных частях федерального законодательства

порождали многочисленные нестыковки и противоречия. Кроме того, соотнесение должностей различных видов государственной службы отсутствовало, что порождало проблему с переходом из одного вида государственной службы в другие.

Таблица 1

Принципы/Нормы	Федеральный закон, 1995 г.	Федеральный закон, 2004 г.	Указ Президента, 2006 г.
Принцип необходимости профессионального образования для государственных гражданских служащих	+	+	+
Принцип учета уровня профессиональной подготовки (наличие соответствующего диплома) при проведении конкурсов на замещение вакантных должностей, аттестаций и квалификационных экзаменов	+	+	+
Принцип ответственности соответствующих структурных подразделений государственных органов за оценку уровня профессиональной компетентности гражданских служащих и за организацию в случае необходимости повышения квалификации для этих служащих	+	+	+
Описание видов дополнительного профессионального образования для государственных гражданских служащих (продолжительность курсов, образовательные направления, типы вручаемых дипломов и свидетельств и т.д.)	-	+	+
Описание механизмов открытых конкурсов образовательных учреждений за право реализации образовательных программ для государственных гражданских служащих	-	+/-	+
Описание механизмов финансирования образовательных программ в соответствии с их типами	-	-	+
Описание принципов распределения функций между государственными органами по управлению системой дополнительного профессионального образования для государственных гражданских служащих	-	-	+/-
Описание принципов и направлений реформирования, требуемого содержания новых образовательных программ для государственных гражданских служащих на основе Болонской декларации	-	-	+/-

2. Отношения между работодателем и работником в государственной службе формулировались в терминах трудового права. Однако тем самым не учитывались многочисленные особенности государственной службы, наличие ограничений для государственных служащих и специфика государства как работодателя. Более того, работодателем в прежнем законодательстве о государственной службе являлся отдельный государственный орган, что могло привести к негативным последствиям подмены служения государству служением отдельному органу, подмене интересов государства и общества частно-корпоративными интересами.
3. Принципы системы профессиональных заслуг и достоинств в «старом» законодательстве были в основном даны в виде отсылочных норм с многочисленными пробелами, и (как результат) их было невозможно применять в практике проведения конкурсов на замещение вакантных должностей, аттестаций, в других процедурах установления профессиональных заслуг и достоинств. Да и сами процедуры конкурсов и аттестаций не были четко прописаны.
4. Часть 95-ФЗ, прямо посвященная дополнительному профессиональному образованию для государственных служащих, не была сформулирована в систематическом виде, она была представлена фрагментарно (в статьях 6, 9, 28 95-ФЗ имелись только некоторые положения о необходимости дополнительного профессионального образования и связи уровня профессионального образования государственных служащих с их должностями и должностным ростом) и обладала большим количеством пробелов и контекстных неувязок.

После того как 79-ФЗ был введен в действие, ряд его «рамочных» норм, в том числе относящихся к дополнительному профессиональному образованию государственных гражданских служащих, должны были быть конкретизированы применительно к реальным возможностям и потребностям системы государственной службы. Это было сделано в указе Президента Российской Федерации «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации» (№ 1474 от 28 декабря 2006 г.).

В данном указе предусмотрены следующие нормы и процедуры:

- введено разделение управленческих функций в части регулирования профессионального образования для федеральных государственных гражданских служащих (реализация международных образовательных программ контролируется Управлением по вопросам государственной службы Президента Российской Федерации, а остальные образовательные программы контролируются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным государственным органом);
- отдельная строка финансирования программ дополнительного профессионального образования федеральных государственных служащих (в том числе их исследовательско-методическое обеспечение) включена в федеральный бюджет;
- реализация программ дополнительного профессионального образования федеральных государственных служащих производится на основе переч-

ня предлагаемых заинтересованными федеральными государственными органами программ по итогам проведения открытых конкурсов образовательных учреждений;

- нормы финансирования программ (включая оплату труда преподавателей), формы статистического мониторинга предлагаются Указом Президента Российской Федерации к разработке и принятию Правительством Российской Федерации в трехмесячный срок после опубликования Указа;
- введены и описаны три различных вида образовательных программ (программы профессиональной переподготовки – продолжительностью более 1000 час., программы повышения квалификации и программы стажировок, включая стажировки за рубежом).

Представим различия принципов и норм дополнительного профессионального образования для государственных гражданских служащих, характеризующие действие федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» (1995 г.) и ныне действующего федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (2004, вступил в действие в феврале 2005 г.), а также с дополнениями принятого в декабре 2006 г. Указа Президента Российской Федерации «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации» (табл. 1).

3. Современное состояние системы дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих Российской Федерации

Цель настоящего раздела статьи – показать, как новое законодательство о государственной службе практически реализуется в современных условиях, и как можно с этих позиций оценить эффективность существующей практики профессионального дополнительного образования для государственных гражданских служащих. Из приведенного обзора следует, что мягко-консервативные тенденции реформы государственной гражданской службы, с акцентом на дополнительное профессиональное образование кадров прежнего аппарата, в настоящее время являются главенствующими.

Проведенное исследование призвано ответить на следующие вопросы:

1. В какой мере существующая образовательная ситуация может быть признана сбалансированной относительно реальных потребностей российского государственного и муниципального управления?
2. Какие основные структурные проблемы (сложности организации учебного процесса и формирования учебных программ сознательно оставлены за рамками данного обследования) следует считать наиболее актуальными?
3. Какие направления совершенствования системы профессиональной подготовки, повышения квалификации и переподготовки государствен-

Таблица 2

Рейтинг учебных учреждений, реализующих учебные программы по профессиональной переподготовке, повышению квалификации, получению второго высшего и дополнительного профессионального образования

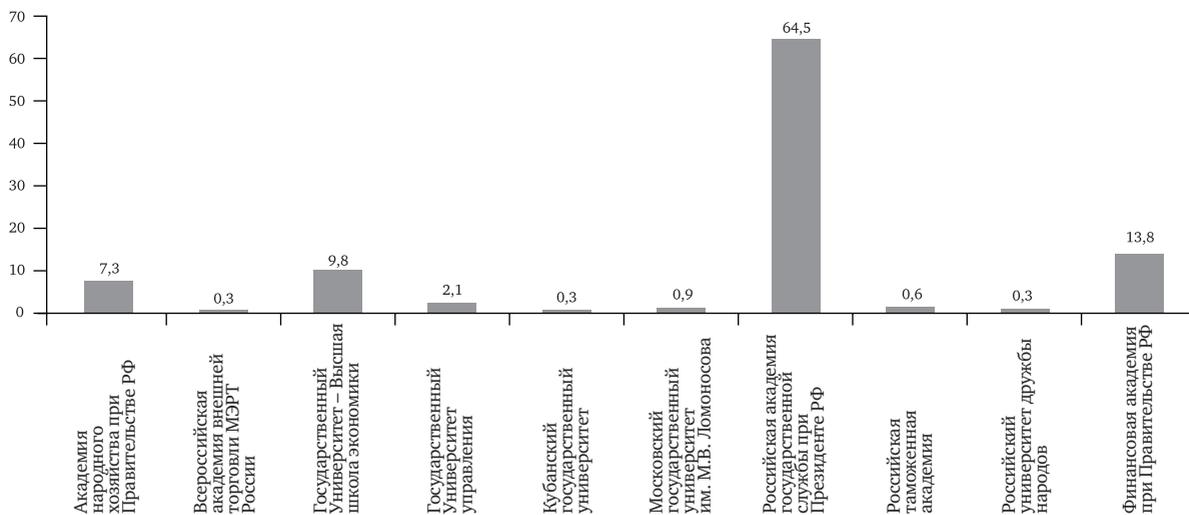
Название вуза	Рейтинг	Число программ	% от общего количества
Российская академия государственной службы при Президенте РФ	1	69	21,1
Финансовая академия при Правительстве РФ	2	45	13,8
Поволжская академия государственной службы (РАГС)	3	34	10,4
Государственный университет - Высшая школа экономики	4	32	9,8
Северо-Западная академия государственной службы (РАГС)	5	31	9,5
Северо-Кавказская академия государственной службы (РАГС)	6	28	8,6
Академия народного хозяйства при Правительстве РФ	7	24	7,3
Уральская академия государственной службы (РАГС)	8	18	5,5
Орловская региональная академия государственной службы (РАГС)	9	16	4,9
Московская академия ГМУ РАГС при Президенте РФ	10	10	3,1
Государственный университет управления	11	7	2,1
Сибирская академия государственной службы (РАГС)	12	5	1,5
Московский государственный университет им. М.В.Ломоносова	13	3	0,9
Российская таможенная академия	14	2	0,6
Всероссийская академия внешней торговли МЭРТ России	15	1	0,3
Кубанский государственный университет	16	1	0,3
Российский университет дружбы народов	17	1	0,3
сего:		327	100

ных и муниципальных служащих можно рассматривать как наиболее актуальные на ближайшую перспективу?

При подготовке и проведении исследования авторы столкнулись с некоторыми трудностями и ограничениями. К сожалению, оказалось, что не существует единой базы данных или источника, обобщающего информацию по различным

Рисунок 1

**Процент учебных программ, реализуемых в учебных заведениях
(кумулятивные данные по системе РАГС)**



программам и курсам профессиональной подготовки, повышения квалификации и переподготовки государственных и муниципальных служащих. Более того, не существует единого реестра образовательных учреждений, на практике занимающихся подготовкой кадров для государственной и муниципальной службы. Это, естественно, усложнило поставленную перед авторами задачу, так как потребовало сбора исходных данных практически с нуля.

Помимо этого, особенностью российской системы дополнительного профессионального образования кадров государственной и, в меньшей степени, муниципальной службы является то, что многие отделы кадров государственных и муниципальных органов самостоятельно организуют программы и курсы повышения квалификации для сотрудников. Данная активность практически не поддается изучению в связи с тем, что такая информация обычно является внутренней и нигде специально не обнародуется. В качестве преподавателей в таких случаях приглашаются специалисты из профильных вузов или научно-исследовательских подразделений государственных органов. Они часто выступают как физические лица, поэтому со стороны их организаций информация о преподавательской деятельности также ограничена.

В связи с продемонстрированной невозможностью осуществить качественный анализ было принято решение полностью исключить из работы ведомственные программы повышения квалификации и профессиональной переподготовки. Авторами были проанализированы программы повышения квалификации, профессиональной переподготовки, дополнительного профессионального образования и второго высшего образования, предлагаемые ведущими российскими вузами.

Также возникли сложности со сбором информации о численности слушателей образовательных программ. В подавляющем большинстве случаев вузы не открывают точных данных о числе слушателей их специализированных курсов. Кроме того, в тех случаях, когда такие данные все же были доступны, оказыва-

Таблица 3

Распределение учебных программ различных типов по вузам

Название вуза	Повышение квалификации	Профпереподготовка	второе высшее или проф. образование	сего
Академия народного хозяйства при Правительстве РФ	16	8		24
Всероссийская академия внешней торговли МЭРТ России	1			1
Государственный университет – Высшая школа экономики	32			32
Государственный университет управления	6		1	7
Кубанский государственный университет	1			1
Московская академия ГМУ РАГС при Президенте РФ	8	2		10
Московский государственный университет им. М.В.Ломоносова	1	1	1	3
Орловская региональная академия государственной службы	15	1		16
Поволжская академия государственной службы	30	4		34
Российская академия государственной службы при Президенте РФ	43	26		69
Российская таможенная академия	2			2
Российский университет дружбы народов	1			1
Северо-Западная академия государственной службы	31			31
Северо-Кавказская академия государственной службы	28			28
Сибирская академия государственной службы		5		5
Уральская академия государственной службы	18			17
Финансовая академия при Правительстве РФ	40	5		45
сего	273	52	2	327

лось невозможным оценить потенциал программы – ведь численность слушателей колеблется из года в год. Во многих случаях вуз может легко увеличить численность слушателей за счет своих дополнительных ресурсов, а в каких-то ситуациях загрузка оказывается полной. Из-за этого адекватный учет всего комплекса проблем, связанных с численностью слушателей, представляется невозможным. Поэтому этот параметр в анализе не используется.

Таким образом, представленный анализ полностью концентрируется на курсах и программах, организованных российскими вузами. В ходе работы были обобщены данные по 327 образовательным программам, предлагаемым 17 крупнейшими образовательными учреждениями. Вузы, чьи учебные программы были проанализированы в рамках данного исследования, приведены в табл. 2.

Этот список не является полным, так как постоянно появляются новые курсы. Ведущие вузы разрабатывают новые программы, а вузы «второго эшелона» стремятся не отставать от передовых тенденций в этой сфере и внедряют в свою практику образовательные элементы, отработанные на чужом опыте. Тем не менее на настоящий момент этот список позволяет адекватно оценить ситуацию в сфере реализации высшими учебными заведениями образовательных программ для государственных и муниципальных служащих.

В результате сведения воедино информации по программам этих 17 вузов была построена база данных образовательных учреждений и программ в области профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих. Полученные данные были проанализированы с использованием статистического инструментария.

3.1. Анализ влияния отдельных образовательных учреждений на российскую систему профессиональной переподготовки, повышения квалификации, второго высшего и дополнительного профессионального образования для государственных и муниципальных служащих

Прежде всего было проанализировано, какой объем деятельности по профессиональной переподготовке, повышению квалификации и предоставлению второго высшего образования реализуется перечисленными учебными заведениями.

Как видно из табл. 2, среди вузов имеется несколько лидеров. Значительно опережает конкурентов Российская академия государственной службы при Президенте РФ, которая реализует 69 учебных программ, что составляет 21,1% от общего числа программ вошедших в базу данных мониторинга. На втором месте находится Финансовая академия при Правительстве РФ с 45 учебными программами (соответственно 13,8%).

Следует отметить, что семь из 17 учебных учреждений являются, по сути, региональными подразделениями Российской академии государственной службы при Президенте РФ. Если объединить все связанные с системой РАГС вузы, то мы получаем очень красноречивый результат. РАГС предлагает 211 учебных курсов, что составляет более 64,5% от общего числа проанализированных учебных курсов (рис. 1). В этом случае на третье место в рейтинге выходит Государствен-

Таблица 4

**Обобщенная тематика образовательных программ и
распространенность отдельных направлений образования
в профессиональной переподготовке**

Название общей темы образовательной программы	Кол-во программ	% от общего количества
Антикризисное управление	6	1,8
Безопасность	7	2,1
Бухгалтерская отчетность	7	2,1
Государственная служба	11	3,4
Государственное и муниципальное управление	16	4,9
Государственное управление	27	8,3
Государственные и муниципальные закупки	9	2,8
Инвестиции и инновации	3	0,9
Информационные технологии, документооборот	22	6,7
Контроль	12	3,7
Маркетинг	1	0,3
Местное самоуправление	11	3,4
Налогообложение	7	2,1
Образование для госслужбы	7	2,1
Право	16	4,9
Психология	10	3,1
Связи с общественностью	13	4,0
Социология	2	0,6
Стратегическое управление	5	1,5
Управление в социальной сфере	8	2,4
Управление в сфере внешней/внутренней политики, религии, этнополитики	12	3,7
Управление государственной или муниципальной собственностью	22	6,7
Управление персоналом	34	10,4
Управление по отдельным отраслям	14	4,3
Управление природопользованием	6	1,8
Управление развитием	6	1,8
Финансы	25	7,6
Экономика	8	2,4

ный университет – Высшая школа экономики, предлагающая 32 образовательные программы.

Следует отметить, что предложенный рейтинг вузов основан на формальном критерии, который не учитывает относительную «влиятельность» учебной

программы. Так в число проанализированных образовательных программ входят и краткосрочные курсы, и полноценные программы второго высшего образования. Кроме того, в этом рейтинге не учитывается количество студентов, прошедших через ту или иную образовательную программу. Действительно, что важнее для повышения качества государственного управления: программы второго высшего образования или краткосрочные и среднесрочные программы повышения квалификации? Применительно к числу слушателей вообще невозможно проводить ранжирование или взвешивание, так как крупные учебные учреждения, такие, как ГУ–ВШЭ или АНХ, всегда могут увеличить пропускную способность своих программ в случае необходимости, поскольку обладают необходимыми ресурсами (помещения, преподавательский состав и т.п.).

Таким образом, можно утверждать, что большее значение для построения рейтинга учебных учреждений имеет факт закрепления или отработки вузом специфической модели учебной программы, предполагающей соотнесение определенного учебного формата (повышение квалификации, профессиональная переподготовка и т.д.) и конкретной специализации (государственная служба, бухучет и т.п.). В этом смысле предложенный рейтинг представляется адекватным поставленным перед авторами задачам.

Ситуация с безоговорочным лидером рейтинга – РАГС – является, с одной стороны, закономерной, а с другой – потенциально тревожной. Дело в том, что концентрация деятельности по повышению квалификации и профессиональной переподготовке государственных служащих в системе РАГС была осознанной управленческой стратегией государственной власти на протяжении многих лет. Результатом такого подхода стало фактическое доминирование РАГС в данной сфере и снижение уровня конкуренции.

Считается, что здоровая конкуренция способствует обновлению и повышению эффективности всей системы. В этом смысле крайне позитивным видится развитие соответствующей деятельности других вузов, как имеющих тесные связи с государственными структурами, так и относительно независимых от них.

3.2. Распределение учебных программ

Рассмотрим подробнее распределение учебных программ различных типов между вузами и соотношение программ различных типов в целом. Прежде всего

Таблица 5

иды образовательных программ по длительности обучения

иды программ	Количество программ	% от общего числа
Программы полного цикла (более 1000 часов)	2	0,6
Долгосрочные программы (от 500 до 1000 часов)	52	15,9
Среднесрочные программы (от 100 до 500 часов)	27	8,3
Краткосрочные программы (от 70 до 100 часов)	172	52,6
Краткие учебные курсы (менее 70 часов)	74	22,6
сего	327	100

следует отметить, что из 327 учебных программ только две имеют статус программ по получению второго высшего образования. Все остальные программы, несмотря на их продолжительность, соответствуют либо повышению квалификации, либо переподготовке. Второе высшее образование для государственных и муниципальных служащих предлагают Государственный университет управления и Московский государственный университет им. М.В.Ломоносова (табл. 3).

Наиболее интересны данные, иллюстрирующие отношение к профессиональной переподготовке государственных и муниципальных служащих. Так, обращают на себя внимание организации, рассматривающие переподготовку кадров в качестве одной из своих основных специализаций. В этом смысле выделяются:

- 1) Российская академия государственной службы при Президенте РФ;
- 2) Сибирская академия государственной службы (РАГС);
- 3) Академия народного хозяйства при Правительстве РФ.

В их деятельности профессиональная переподготовка кадров занимает неизмеримо большее место, чем в деятельности других вузов.

Также заслуживает внимания тот факт, что из общего объема образовательных программ только 15,9% приходится на программы профессиональной переподготовки. Это довольно невысокий процент, который может свидетельствовать о незначительной гибкости системы государственного управления и

Таблица 6

Соотношение числа образовательных программ и численности государственных и муниципальных служащих в регионах

Регион	Количество программ	Численность государственных и муниципальных служащих (2005 г.)
Москва	158	118 207
Тольятти	2	29 015
Орел	8	10 905
Белгород	8	17 320
Саратов	34	24 126
Новосибирск	5	26 895
Санкт-Петербург	31	48 646
Ростов-на-Дону	28	38 522
Екатеринбург	18	38 258
Зарубежье	20	--
Челябинск	5	30 087
Калуга	1	12 475
Пенза	1	14 545
Смоленск	1	12 822
Томск	5	12 522
Вологда	2	15 088
Краснодар	1	41 317

кадровой политики. Однако для того, чтобы сделать качественные выводы по поводу наличия или отсутствия проблем в этой сфере, необходимы дополнительные исследования.

3.3. Анализ тематической специализации образовательных программ

Большой практический интерес представляет анализ тем, на которые ориентированы образовательные программы в сфере повышения квалификации и профессиональной переподготовки.

В результате проведенной экспертизы они были распределены по 46 группам. В дальнейшем при статистической обработке материала было выявлено 15 тематических групп, включавших чрезвычайно мало образовательных программ (одна или максимум две). Они были дополнительно объединены в такие тематические блоки, как, например, «Управление по отдельным отраслям» или «Управление в сфере внешней/внутренней политики, религии, этнополитики», «Информационные технологии, документооборот» и некоторые другие. Это было сделано в первую очередь с целью укрупнения групп, а также чтобы исключить из дальнейшего анализа незначительные или редкие темы. В итоге количество тематических групп было сокращено до 28, практически все они достаточно хорошо представлены в базе данных по мониторингу.

В табл. 4 приведены результаты анализа распределения образовательных программ по тематическим группам.

Примечательно, что большая часть образовательных программ приходится на блок общих государственно-управленческих дисциплин. Тематическая группа «Государственное управление» занимает второе место по абсолютным показателям частоты внедрения, а совместно с тематической группой «Государственное и муниципальное управление» они дают сумму в 43 программы или 13,2% от общего числа образовательных программ. Муниципальное управление также неплохо представлено в анализируемых программах – 27 учебных программ, или 8,3% («Местное самоуправление» и «Государственное и муниципальное управление»).

На втором месте тематическая группа по управлению персоналом: 34 образовательные программы, или более 10,1% от общего числа программ, приходится на повышение квалификации или профессиональную переподготовку в сфере управления кадрами. Такое большое количество учебных курсов в сфере управления персоналом на государственной или муниципальной службе, очевидно, связано с существующими проблемами государственной службы в области кадрового обеспечения. За счет оптимизации управления кадрами можно попытаться улучшить ситуацию. Однако исправить ее можно, только систематически осуществляя подготовку специалистов соответствующего профиля для государственной службы. С другой стороны, кадры и обучение в этой сфере стали стандартным курсом, имеющимся в образовательной обойме почти всех вузов, специализирующихся в области подготовки государственных и муниципальных служащих.

Показательно, что в лидерах также находятся блок финансовых программ (25 программ или 7,6%), управление государственной и муници-

пальной собственностью (22 программы, или 6,7%) и блок информационных технологий (также 22 программы). В данном блоке были объединены программы по внедрению информационных технологий на государственной и муниципальной службе, а также документообороту, что в современных условиях оказывается в значительной степени синонимично.

Управление различными видами государственной и муниципальной собственности (земля, недвижимость и т.д.) также является достаточно популярной темой для образовательных программ – 22 программы.

Относительно много курсов посвящено проблемам правового регулирования государственного и муниципального управления (16 программ) и связям с общественностью (13 программ).

3.4. Анализ продолжительности образовательных программ

Продолжительность анализируемых образовательных программ варьируется в значительных пределах. Для простоты анализа были сформированы пять обобщенных видов программ (табл. 5).

К кратким учебным курсам относятся в основном семинары длительностью от одного до трех дней, иногда с отрывом от производства, иногда – нет. Такие семинарские занятия обычно являются узкоспециализированными и не предполагают отвлечений от заявленной темы из-за нехватки времени.

Краткосрочные программы по длительности соответствуют стандартному университетскому модулю или спецкурсу, рассчитанному на половину семестра (примерно 2,5–3 месяца); в рамках такой программы уже возможно некоторое совмещение разных тем, дисциплин и курсов. Среднесрочные программы – это полные учебные курсы или набор таковых. Долгосрочные образовательные программы почти всегда предусматривают некоторое тематическое комбинирование хотя бы потому, что их специализация всегда шире, чем у программ в рамках других временных регламентов. По результатам обучения могут выдаваться сертификаты и дипломы, в том числе установленного государством образца. Программы полного цикла – это второе высшее образование или дополнительное техническое образование с выдачей дипломов установленного образца.

Полученные данные позволяют сделать заключение о преимущественно краткосрочном характере программ профессиональной переподготовки и повышения квалификации. Очевидная малочисленность образовательных программ полного цикла связана со сложностями реализации такого формата обучения на государственной или муниципальной службе. Эту проблему можно решить путем внедрения программ обучения магистерского типа.

3.5. Географическое распределение образовательных центров

Географическое распределение по России образовательных центров является также важным фактором, оказывающим влияние на общую эффективность процесса повышения квалификации и профессиональной переподготовки государ-

ственных и муниципальных служащих. В табл. 6 приводится распределение образовательных программ по регионам. Также для справки приведены данные по численности государственных и муниципальных служащих всех ветвей и уровней власти в соответствующих регионах по состоянию на 2005 г.

Цифры говорят сами за себя. Хорошая ситуация сложилась в Саратове, Орле, Ростове-на-Дону, где показатели лучше среднестатистических. В целом ситуация ухудшается за Уралом, где выделяется только Екатеринбург.

Москва, как и предполагалось, является основным образовательным центром, который работает фактически на все регионы страны. Это особенно актуально, если учесть, что в регионах, в которых реализуются рассмотренные образовательные программы, работает лишь 33,6% российских государственных и муниципальных служащих. Саратов, Санкт-Петербург, Ростов-на-Дону и Екатеринбург также играют роль образовательных центров. Об этом свидетельствует большое количество реализуемых там образовательных программ для государственных и муниципальных служащих.

Программы «Магистр в области государственного управления – МРА»

Вместо магистерских программ по государственному управлению для гражданских служащих в настоящее время в России реализуются так называемые «программы второго высшего образования», повторяющие в сокращенном объеме программы пятилетней подготовки специалистов по государственному и муниципальному управлению. В Российской Федерации обучение по указанным программам применительно к потребностям гражданской службы имеет ряд недостатков:

- Специальность «Государственное и муниципальное управление» реализуется в настоящее время в рамках образовательного направления «Менеджмент», что объективно задает приоритет дисциплин бизнес-ориентации в учебных планах. Магистерские программы реализуются только в сфере МВА в силу отсутствия соответствующих Государственных требований для программ магистерского уровня (далее: МРА). Их место занимают малочисленные программы второго высшего образования для специалистов по государственному и муниципальному управлению, являющиеся «калькой» с программ для специалистов.
- По правовому направлению профессиональная переподготовка по программам специалистов абсолютно доминирует.
- По направлению «Менеджмент» (в целом) произведен переход от программ специалистов к двухуровневой системе «бакалавры–магистры», что для программ ДПО привело к формированию магистратуры по МВА с соответствующими утвержденными Государственными требованиями. Однако эти программы ориентированы на бизнес-управление.
- По направлениям социологии и политологии происходит процесс перехода от программ специалистов к двухуровневой системе «бакалавры–магистры», однако эти программы нацелены на выработку компетенций,

зачастую не соответствующих требованиям системы государственной службы.

Таким образом, общее состояние программ второго высшего образования для гражданских служащих может быть охарактеризовано как неудовлетворительное. Накопленный странами с развитой системой государственного управления опыт развития магистерских программ по специальности "Public Administration" не используется должным образом. Реализуемый в настоящее время стандарт специальности (подготовка специалистов) не соответствует мировому уровню ни по перечню образовательных дисциплин специальности, ни по методическому обеспечению этих дисциплин; кроме того, органы управления, в первую очередь государственные и муниципальные, нуждаются в программах такой переподготовки, в которых бы обеспечивалось овладение необходимыми знаниями, умениями и навыками, приближенными к их профессиональной деятельности.

Во многом в силу указанных обстоятельств в настоящее время очевиден контраст между качеством управленческих кадров на частных предприятиях и в государственных учреждениях и предприятиях. Большинство руководителей государственных учреждений, в том числе руководителей и работников финансовых и экономических подразделений, не имеют адекватного образования, современных практических навыков управления.

Программы профессиональной переподготовки гражданских служащих (уровень магистратуры) должны занимать в системе дополнительного профессионального образования для гражданских служащих особое место по своей длительности и степени фундаментальности изучаемых дисциплин, заняв место программ второго высшего образования. Финансирование таких программ не может осуществляться по схемам, приемлемым для краткосрочных программ повышения квалификации, тренингов и стажировок, поскольку затраты на одного слушателя здесь сопоставимы с затратами на образование студентов с возмещением стоимости обучения (т.н. «коммерческих студентов»). Целевой аудиторией магистерских программ в области государственного управления должны быть лица, ориентированные на замещение должностей гражданской службы в высшей группе должностей категорий «руководители», «помощники (советники)», «специалисты» и должностей всех категорий в главной группе должностей, а также лица, включенные в кадровый резерв на замещение вышестоящих должностей гражданской службы.

В настоящее время магистерские программы для гражданских служащих в России только начинают разрабатываться. Этот процесс необратим, поскольку введение программ МРА предполагается участием Российской Федерации в Болонской конвенции и важно для сопоставимости уровня образования гражданских служащих Российской Федерации и гражданских служащих других стран, что, в свою очередь, является предпосылкой и важным элементом применения международного опыта в развитии системы государственной службы Российской Федерации (сопоставимость должностей по предъявляемым квалификационным требованиям; сопоставимость механизмов функционирования «системы профессиональных заслуг и достоинств», сопоставимость деонтологических классификаций, сопоставимость критериев применения к ряду должностей принципов оплаты служебной деятельности в соответствии с ее эффективностью и результативностью и т.д.).

Разработка магистерских программ по государственному управлению для гражданских служащих в настоящее время ведется (частично в координируемом виде, координатор – РУДН) в РАГС, ГУ–ВШЭ, АНХ, РУДН, ГУУ, МГУ. Эта разработка осуществляется в виде подготовки проекта временных Государственных требований к минимуму содержания образовательной программы и уровню требований к специалистам для получения дополнительной квалификации «Специалист по государственному и муниципальному управлению – Master of Public Administration (MPA)». Принятие временных Государственных требований является ключевым условием развития магистерских программ по государственному управлению для гражданских служащих. Это принятие связано с планом перехода на систему «бакалавр–магистр», поскольку в прежней системе (стандарт действующей специальности) существование МРА невозможно.

В состав временных Государственных требований предполагается включить:

1. Цели, аудитория слушателей, продолжительность программ, их финансирование:

- описание целей (через задание ключевых компетенций), целевой аудитории (с акцентом на обучении государственных и муниципальных служащих, замещающих должности руководителей и их заместителей, а также лиц, включенных в кадровый резерв для замещения указанных должностей);
- ограничения по приему для участия в программе (наличие стажа государственной и (или) муниципальной службы или не менее пяти лет стажа работы после окончания высшего учебного заведения);
- указание на конкурсный отбор претендентов на участие в программе;
- указание на то, что программа может осуществляться в очном или смешанном очно-заочном (очно-дистантном) виде;
- указание на минимальный объем программы в 1000 аудиторных часов;
- допущение функциональной и иных специализаций в рамках программы;
- указание на возможность различных источников финансирования программы при преимущественном использовании средств соответствующих бюджетов государственных органов в рамках государственного заказа на ДПО;
- указание на то, что выпускники программы обладают преимущественным правом замещения должностей руководителей и их заместителей, а также включения в кадровый резерв для замещения указанных должностей.

2. Требования к содержанию программы МРА:

- составление учебного и учебно-тематического планов, разработанных образовательным учреждением, рассмотренных и утвержденных в установленном порядке;
- наличие ряда циклов дисциплин (основы государственного и муниципального управления – обязательный цикл, с раскрытием перечня дис-

циплин; базовые профессиональные дисциплины – цикл формируется образовательным учреждением; специальные дисциплины – цикл формируется слушателем самостоятельно из опций, предлагаемых образовательным учреждением (практика или стажировка; итоговая аттестация);

- распределение (минимумы) часов по каждому из циклов как для дисциплин, так и для практик и т.д.

3. Условия реализации программы МРА, включающие:

- определение квалификационного минимума преподавателей, участвующих в осуществлении программы (процент преподавателей, имеющих ученую степень доктора или кандидата наук (либо приравненную к ним ученую степень зарубежных университетов), и процента штатных преподавателей, участвующих в программе;
- привлечение практических специалистов в качестве преподавателей (в том числе при проведении мастер-классов), руководителей практик, стажировок, аттестационных работ, консультаций и в ином качестве в зависимости от целей программы и технологий обучения; определение минимального процента численности привлекаемых практических специалистов;
- наличие достаточного научно-методического обеспечения, включающего полный комплект обязательных и дополнительных учебно-методических материалов (в том числе, при необходимости, на электронных носителях) по каждой дисциплине программы МРА, и обеспечение его доступности для обучающихся;
- наличие материально-технической базы для проведения лекционных и семинарских занятий и условий для применения современных образовательных технологий;
- существование постоянно действующей системы контроля качества преподавания;
- наличие опыта обучения государственных и муниципальных служащих по программам высшего и дополнительного профессионального образования;
- наличие ограничений по количественному составу групп слушателей и по перезачету ранее сданных дисциплин по другим программам;
- существование системы контроля за усвоением знаний, преимущественно в письменной форме и на основании четко сформулированных критериев;
- предоставление возможности стажировок, в том числе и зарубежных.

4. Требования к уровню подготовки лиц, успешно освоивших программу МРА, должны включать в себя описание ключевых компетенций (по блокам этих компетенций).

5. Требования к итоговой государственной аттестации включают:

- наличие государственной итоговой аттестации, в том числе междисциплинарного экзамена, государственного экзамена по иностранному языку, выпускной квалификационной работы;
- наличие у образовательного учреждения программы и формы проведения междисциплинарного экзамена и государственного экзамена по иностранному языку, требований к содержанию, объему и структуре выпускной квалификационной работы, критериев оценки знаний выпускников.

В настоящее время временные Государственные требования к минимуму содержания образовательной программы и уровню требований к специалистам для получения дополнительной квалификации «Специалист по государственному и муниципальному управлению – Master of Public Administration (MPA)» находятся в процессе разработки и согласования с Минобрнауки России и Управлением по вопросам государственной службы Президента Российской Федерации.

ПРИМЕЧАНИЯ:

- ¹ Реформа государственной службы России. История попыток реформирования с 1992 по 2000 год. Под ред. Т.В. Зайцевой. М., 2003. С. 94.
- ² Государственная служба (комплексный подход). Под ред. А.В. Оболонского. М., 1999. С. 93. См. также: *Восленский М.М.* Господствующий класс Советского Союза. М., 1991.
- ³ Реформа государственной службы Российской Федерации (2000–2003 годы). Председатель редакционного совета Д.А. Медведев. М., 2006. С. 103.
- ⁴ Там же. С. 28.
- ⁵ *Беков Х.А.* Опыт работы Роскадров. М., 2001.
- ⁶ История создания Агентства и его последующего исключения из состава государственных органов описана в книге: Реформа государственной службы России. История попыток реформирования с 1992 по 2000 год. Гл. 1.
- ⁷ Декрет Президента РСФСР № 73-рп от 5 ноября 1991 о создании Российской академии управления и образовательных и научных организациях, ранее принадлежащих ЦК КПСС и ЦК КПРФ.