

Барабашев А.Г.

ОБРАЗОВАНИЕ И ТРЕНИНГ: ПОДГОТОВКА ДЛЯ БУДУЩЕГО ПУБЛИЧНОГО СЕКТОРА ЕВРОПЫ

Аннотация

В статье использованы результаты исследований человеческого капитала в области публичного управления, полученные в ходе выполнения проекта «Человеческие ресурсы в государственном и муниципальном управлении: стратегии и технологии развития», выполненного в рамках Программы «Научный фонд НИУ ВШЭ» в 2013 г., грант № 13-05-0018. На основе этих разработок, заключающихся в установлении соотношения двух подходов к изучению управления человеческими ресурсами в публичном секторе, в настоящей работе представлен анализ идей, обсуждавшихся на 6-й конференции трансевропейского диалога. (Потсдамский университет, 6–8 февраля 2013 г.).

Ключевые слова: человеческий капитал; человеческие ресурсы; публичное управление; государственное и муниципальное управление; образовательные программы.

В настоящее время система образования, готовящая специалистов в области управления публичным сектором, находится «на перепутье». Формирование управленческих компетенций заменило собой ранее практиковавшееся «научение знаниям». Однако в результате перехода от «знаниевой парадигмы» к «компетентностной парадигме» возник естественный вопрос: какие компетенции необходимы

специалистам-управленцам? Либо это должны быть компетенции, связанные с исполнением рабочих (для государственных служащих – должностных) обязанностей, не более того, либо надо закладывать компетенции для специалистов «с прицелом на будущее», имея в виду развитие человеческого капитала. То есть «столкнулись» две теории формирования профессионального управленческого аппарата публичного сектора – теория профессиональных социальных фильтров и теория человеческого капитала. Их методы отбора и оснований карьерного роста управленческого персонала конкурируют. От того, какая из этих теорий принимается, зависит, каким будет компетентностное содержание образовательных программ для бакалавров и магистров в области публичного управления, как будут формироваться программы дополнительного профессионального образования для государственных служащих, на какие компетенции нужно будет ориентироваться при проведении аттестаций и конкурсного отбора на должности, какая работа (для государственных служащих – служебная деятельность) будет считаться эффективной и т.д.

Как правило, аналитика проблем и достижений в сфере управления человеческими ресурсами в публичной сфере, включая подготовку специалистов в сфере управления публичным сектором, отталкивается от уже опубликованных научных работ и практики управления. Однако существует еще одно «измерение» аналитики – изучение идей, находящихся в процессе отработки, коллективного обсуждения, пока не опубликованных. Это особый жанр: аналитика рабочих встреч экспертов, семинаров, круглых столов, а также конференций, в которых обсуждения превалируют над докладами. Данный массив идей затем воплощается в публикациях, и именно он определяет, в какую сторону будут развиваться теория и методология практики управления.

Именно с такой позиции проанализируем итоги недавно прошедшего экспертного обсуждения по данной тематике, на которое были приглашены ведущие специалисты в области управления человеческими ресурсами публичного сектора Европы и Евразии.

В течение ряда последних лет EGPA (IIAS) и NISPA, две ведущие европейские ассоциации институтов и факультетов государственного управления, представляющие Западную, Центральную и Восточную Европу, а также регион Евразии, совместно проводят ежегодные экспертные конференции по основным проблемам исследований и преподавания в области публичного управления, во время которых высказываемые идеи совершенствуются в процессе коллективных экспертных обсуждений. На эти конференции руководством EGPA и NISPA персонально приглашаются эксперты, представляющие ведущие национальные университеты стран европейского и евразийского регионов. Цель конференций – обмен мнениями относительно тенденций развития публичного управления как научной области и образовательного направления в Европе и Евразии, а также опытом научной, аналитической и образовательной работы.

Шестая конференция «Трансевропейского диалога» (TED-6) была организована на базе факультета экономики и социальных наук Потсдамского университета, являющегося одним из ведущих немецких центров, осуществляющих реализацию образовательных программ публичного управления и программ повышения квалификации (тренингов) для государственных и муниципальных служащих ФРГ. Равно как и предшествующие стратегические конференции «уровня TED», данная конференция была построена в формате диалога экспертов по заранее заданным темам, на основе кратких презентаций и их свободного обсуждения. По итогам конференции предполагается подготовить специализированный выпуск международного журнала, издающегося Ассоциацией NISPA.

В составе участников конференции (40 человек) были ведущие ученые и преподаватели таких известных академий, институтов и университетов, как: Федеральная академия государственного управления (ФРГ, Шпайер), Национальная школа администрации Франции (Страсбург, Париж), Эразмский университет (Голландия, Роттердам), Люблянский университет (Словения), университет им. Масарика (Чехия, Брно), Корвинус университет (Венгрия, Будапешт), Нименгенский университет (Бельгия, Нименген), Бизнес-школа Копенгагенского университета (Дания), Ливерпульский университет (Великобритания), Комениус университет (Словакия, Братислава), Белостокский университет (Польша), Академия экономики и менеджмента (Румыния, Бухарест), Академия государственного управления (Украина, Киев) и др. Россия на конференции была представлена НИУ ВШЭ. От международных ассоциаций публичного управления в конференции участвовали Президент НИСПА М. Винтар (Словения), Г. Буркхардт (Бельгия, бывший президент EGPA), А. Розенбаум (США, бывший президент международной Ассоциации публичного управления IASIA).

Вынесенная на обсуждение экспертов тема конференции – образование и тренинг для системы публичного управления – в настоящее время признана ключевой в формировании потенциала публичного управления, обеспечении стабильного притока новых квалифицированных кадров на государственную службу, в другие области так называемого «публичного сектора». Управление человеческими ресурсами в публичном секторе, включая управление государственной службой и ее кадрами, управление персоналом некоммерческих и государственных бюджетных учреждений, должно осуществляться на основе использования достижений теорий публичного управления, управления персоналом организаций, формирования кадровых политик и с учетом накопленного в странах Европы и Евразии опыта.

В начале конференции (в качестве отправной точки для дискуссий) был высказан и далее поддержан участниками тезис о том, что *принятие болонских принципов образования не привело к существенному повышению уровня образования*. Наличие множества некачественных программ в области публичного управления, чьи миссии

не определены и в которых не заинтересованы работодатели, а также существование противоречащих друг другу концепций образования в сфере публичного управления, применением болонских принципов не было устранено. Надежды европейских университетов на то, что качество профессионального образования и дополнительного профессионального образования в области публичного управления удастся существенно улучшить посредством применения единых формальных требований, не оправдались. В то же время *болонские принципы работают в качестве методических ориентиров*, их значение для объединения европейского образовательного пространства, для поддержания разговора о содержании образовательных программ «на одном языке» нельзя недооценивать.

Среди различных возможных вариантов обсуждения темы образования и тренинга для публичного управления в программе конференции были выбраны основные направления обсуждений, составившие предмет сессий. Критическому рассмотрению на сессии 1 была подвергнута легалистская (правовая) традиция построения программ публичного управления, широко распространенная в ряде стран Европы. Обсуждались альтернативные легалистскому подходы построения образовательных программ. На сессии 2 рассматривалась ситуация с выделением и содержанием основных курсов (*core courses*) программ магистратуры и бакалавриата в области публичного управления. Сессия 3 была посвящена анализу опыта реализации программ МРА для практиков (в основном для государственных служащих), изучению конкурирующих программ другой направленности (непубличного управления), предназначенных для того же самого контингента слушателей. На сессии 4 были представлены некоторые новые дидактические подходы к преподаванию, включая техники и методы преподавания, результаты поиска оптимального сочетания когнитивного и практико-ориентированного подходов в преподавании, обсуждались принципы воспитания исследовательского и критического мышления, замены техник повторения рефлексивными техниками. В рамках сессии 5 были рассмотрены оценки качества образовательных программ и международной аккредитации образовательных программ публичного управления. Представители ряда европейских академий и университетов выступили с сообщениями об опыте международной аккредитации их программ. Также были заслушаны и обсуждены выступления участников аккредитационных комиссий и аккредитационных организаций по истории и современному состоянию международной аккредитации образовательных программ в области публичного управления. Наконец, на заключительном заседании конференции были рассмотрены перспективы образовательной области публичного управления, степень ее «готовности» к поддержке бурно развивающегося европейского «публичного сектора».

Исключительно плотный и идейно насыщенный режим дискуссий по вынесенным на обсуждение темам не дает возможности последо-

вательно и исчерпывающим образом описать все высказанные идеи, опыт различных образовательных учреждений Европы и Евразии, представленный на сессиях. Поэтому ограничимся только некоторыми сюжетами и идеями, привлечшими наибольшее внимание участников конференции и ставшими центром дискуссий.

На сессии 1 основное обсуждение и дискуссии развернулись вокруг легалистской традиции обучения и тренингов в области публичного управления, в которой основу образовательных программ составляют дисциплины конституционного, гражданского и административного права. О соответствующих программах, их содержании рассказали несколько представителей немецких университетов и академий, где эта традиция выражена наиболее ясно и последовательно. Данная традиция присутствует также во многих университетах Франции, Венгрии, Швейцарии (здесь, равно как и в скандинавских странах, в последнее время наметился переход к иным ориентирам формирования программ публичного управления). Выступавшие участники, представлявшие данные образовательные учреждения (в том числе специалисты в области права), указали на три основных недостатка легалистской традиции:

- 1) обострившиеся социальные и политические вызовы современной Европы требуют компетенций решения проблем, а не (только) их правовой фиксации. Законы не дают подсказок, как действовать. Конечно, неправовые действия правительств нелегальны. Но публичный сектор выходит за правовые рамки очень далеко, действует в более широком поле. Право не критично, оно должно быть инкорпорировано в другие подходы;
- 2) в настоящее время формируется европейское право, оно начинает доминировать, и отсылки к национальным правовым нормам стремительно устаревают;
- 3) важно уметь решать комплексные проблемы управления, включая применение организационных и экономических механизмов.

Другой подход, к которому в настоящее время тяготеют в ряде университетов Румынии, Словении, России, Великобритании, Голландии (отчасти), заключается в ориентации на экономико-менеджеральные дисциплины.

Наконец, третий подход тяготеет к политологической и социологической интерпретации образования в области публичного управления. Указанный подход частично реализуется во Франции (система Сьянс По).

В дискуссии по поводу оптимального соотношения всех трех перечисленных подходов не было выделено основных предпочтений. При этом мнения участников варьировались от подчеркивания необходимости совмещения подходов до предложения ориентироваться на индивидуальные предпочтения студентов, обеспечивая им возможность выбора индивидуальных траекторий из обширного набора курсов по выбору.

В сессии 2, посвященной тематике содержания основных курсов образовательных программ публичного управления, Ю. Немет, главный редактор журнала *Public Administration and Public Policy* (NISPA), представил результаты исследования программ пяти европейских стран. Примеров ясной стратегии выделения *core courses* ни в одной из национальных образовательных программ в области публичного управления обнаружено не было. Кроме того, констатировалось отсутствие баланса исследовательских и образовательных компонентов курсов. Качество программ, как показало исследование, в целом невысокое: превалируют лекции, предоставление информации проводится в режиме «пассивного восприятия». Нагрузка студентов, как правило, не превышает 20 часов в неделю, что явно недостаточно для реализации полноценных образовательных программ. Экзамены проводятся в классической форме «вопросы–ответы». Литература старая, нет интернациональных и инновационных хрестоматий. Болонские принципы выполняются формально. Е. Шретер (ФРГ) заявил, и его мнение было активно поддержано участниками конференции, что следует осознать высокую степень важности академических вопросов в программах публичного управления, необходимость ориентироваться именно на эти вопросы при построении системы *core courses*. Тем не менее участники сомневались в том, что удастся получить программы с набором *core courses*, выдержанным в «едином стиле рациональности».

При обсуждении темы особенностей реализации программ для практиков (главным образом для государственных служащих) были даны описания блочно-модульной и кохортной (через концентрации) моделей реализации данных программ. Были представлены различные варианты программ: MPA (*master of public administration*), MPG (*master of public governance*), MBA (*master of business management*), MNPf (*master of non-profit management*). Анализ этих вариантов программ проводился в соответствии с выделением их предназначения: MPA (акцент на публичных ценностях), MBA (акцент на менеджеральных приоритетах), MNPf (акцент на ценностях и миссиях). Кроме того, указывалось, что компетентностный подход более значим именно для программ, ориентированных на практиков.

Серьезная дискуссия развернулась при обсуждении новых дидактических подходов к преподаванию (сессия 4). Стержневым вопросом обсуждения было то, как можно преподавать дисциплины профессионально-этического цикла, включая изучение механизмов противодействия коррупции. По общему мнению участников, обычный стиль преподавания (предоставление информации – ее обсуждение) здесь не подходит. Требуется осваивать новые, личностно-действенные (в том числе провокативные) дидактические приемы, нацеленные на то, чтобы совместить вербальные навыки (осуждение неправильного этического поведения) с реальными деятельностными стратегиями. Эти приемы в настоящее время только начинают разрабатываться, они вряд ли могут быть выделены в отдельные курсы.

Скорее, все курсы образовательных программ в области публичного управления должны иметь данное дидактическое «измерение».

Описание программ международной аккредитации (сессия 5) было проведено на конференции в двух «плоскостях»: во-первых, ряд представителей международных аккредитационных центров рассказали, как складывались технологии и принципы такой аккредитации. А. Розенбаум (США), стоявший у «истоков» международных аккредитаций, рассказал, что вначале не было уверенности, что реер-review аккредитации с их ассесмент-докладами достаточны и что у оценщиков хватит профессионализма. Целью аккредитации факультетов и отдельных программ (в США) было получить больше ресурсов, показав, что «они хорошие». Эта причина значима и до сих пор. Другая причина – показать, что программы РА важны для университетов, поскольку они связаны с правительством и обществом, помогают формировать правильные институты управления, поставляют профессионалов.

Постепенно сложились три направления современной международной аккредитации: помочь образовательным институтам; сделать институты «зарегистрированными», с подтвержденным качеством; включить их в «международную коммюнити». Участники конференции на различных страновых примерах сравнили механизмы международных и национальных государственных аккредитаций и пришли к выводу, что эти виды аккредитаций значительно отличаются механизмами и принципами оценки, степенью учета «востребованности» программ работодателями (контроль компетенций по итогам обучения как элемент международных аккредитаций), а также уровнем формализма рассмотрения программ.

По всем указанным параметрам международные аккредитации являются более плодотворными, они лучше помогают выстраивать стратегию развития программ и образовательных учреждений. В то же время имеются недостатки международных аккредитаций: требования представления всей документации на английском языке, включая программы, реализуемые для национальных контингентов слушателей; высокая стоимость международных аккредитаций; неучет международных аккредитаций национальными органами управления; конкуренция нескольких международных аккредитаций (NISPA и EGPA; NASPAA; IASIA). В связи с этим были высказаны соображения о совершенствовании процедур и содержания международных аккредитаций.

Заключительное заседание конференции, посвященное стратегии и перспективам образования в сфере публичного управления, продемонстрировало достаточно критичное отношение участников конференции к уровню (а также содержанию и цели) современного европейского и евразийского образования в области публичного управления. В частности, выступающие отмечали, что ответ на вопрос «Мы готовы помочь публичному сектору, его развитию, или нет?» скорее отрицателен, поскольку мы продуцируем прошлые знания, привносим недостаточно нового и необходимого для публичного сектора. Наши образова-

тельные проекты и программы волонтеристичны, они отражают наши устаревшие образовательные предпочтения, не помогают по-новому сформировать публичный сектор. Ныне происходят инновационные технологические изменения в области публичного управления, которые мы не учитываем. Европейский (и мировой) кризис происходит не только в экономике; это скорее кризис ценностей развития (тезис Президента NISPA М. Винтара). Мы имеем внутренние ментальные ограничения, связанные с непониманием этого фундаментального обстоятельства. Наши исследования, учебные планы, программы слишком консервативны. Мы не нацеливаем студентов на решение *будущих* проблем. Наши представления о границах и культурных принадлежностях (восток–запад, север–юг, бывший социализм–капитализм...) устарели и неадекватны.

Участниками (Г. Буркхардт) были предложены следующие стратегические принципы реорганизации образования и тренингов для публичного управления:

- ориентация на публичные услуги;
- обмен студентами (включая язык, НКО);
- ориентация в обучении на три момента: рутинную работу; инновационную работу плюс кризисы; академическую принадлежность дисциплин (к каким наукам и направлениям они относятся).

Так уже работают некоторые школы, в том числе университет Сингапура (факультет им. Ли Кван Ю). Международная аккредитация – критический момент перестройки наших образовательных программ. Общество «аккредитаторов» должно быть частью профессионального сообщества специалистов публичного управления. Нельзя делать конкурентный рынок аккредитационных услуг – надо создавать единую систему реер-review международных аккредитаций, одну структуру. Аккредитация стала формальной машиной – формальности нужны, но бюрократизации необходимо избежать, поскольку миссии, цели терять из виду нельзя.

У различных образовательных учреждений Европы и Евразии, как показала конференция, нет сильно различающихся, несовместимых подходов. Но это не заслуга Болонского процесса. К сожалению, как отметили представители всех участвующих в конференции международных ассоциаций, Болонская реформа единства не дала. Во многом она повела в неправильную сторону. И еще одно наблюдение представителей международных ассоциаций, относящееся к европейским программам образования в области публичного управления: имеется намного меньше информации о восточноевропейских и евразийских программах, нежели о западноевропейских и центральноевропейских. Надо лучше обмениваться информацией, налаживать сотрудничество. Да и таксономия наших научных областей устарела – необходимо делать новую.

Алан Розенбаум отметил, что в США нет такого высокого уровня рефлексии при обсуждении образовательных проблем, как тот, кото-

рый был продемонстрирован участниками потсдамской конференции. Если в университете США уважаемый профессор предлагает курс, например, служебной этики, то этот курс ставится, если нет – не ставится. В Европе рефлексия намного сильнее: постоянно совершаются попытки определить, что такое публичное управление, какие имеются образовательные традиции, спроектировать программы и курсы. Потенциально, это более обещающий подход.

В целом, заключая конференцию, ее организаторы высказали утверждение, что профессиональное сообщество ученых и преподавателей в области публичного управления явно недооценивает, как кризис в последнее время изменил мир. Все специалисты в данной, ключевой для развития общества области одновременно граждане. Поэтому они не могут не быть заинтересованными в развитии публичного сектора. Все мы, подчеркнули в заключительном слове организаторы конференции, как специалисты теории публичного управления и образования в области публичного управления, должны стать главными адвокатами публичного сектора, это наш гражданский долг.

EDUCATION AND TRAINING: PREPARATION
FOR THE FUTURE PUBLIC SECTOR OF EUROPE
(*REVIEW OF THE OUTCOMES OF THE
6th CONFERENCE OF THE TRANS-EUROPEAN
DIALOGUE, POTSDAM UNIVERSITY,
6-8 FEBRUARY, 2013*)

Barabashev Aleksei G.

Doctor of Philosophy, professor, supervisor of the Faculty of Public Administration, HSE.
Address: National Research University Higher School of Economics,
20 Myasnitskaya Str., 101000 Moscow, Russian Federation.
Head of the Department Public and Municipal Service.
E-mail: abarabashev@hse.ru

Abstract

The article uses the results of the human capital research in the field of public management. They were obtained in the course of the project “Human resources in public and municipal administration: strategies and technologies of development”, that was carried out within the frames of the Program “Scientific fund of the Scientific Research University, High School of Economics” in 2013, grant №13-05-0018. On the basis of these developments aimed at establishing a ratio of two approaches to the study of human resources management in the public sector – the theory of professional social filters and the theory of human capital, the paper presents an analysis of the ideas that were discussed at the 6th conference of the trans-European dialogue (Potsdam University, 6-8 February, 2013).

The following ideas were expressed: a) the adoption of the Bologna principles in education has not led to significant improvements in education, and at the same time they are employed as methodological guidance; b) observation of various educational institutions in Europe and Eurasia has not found very different incompatible approaches, but the Bologna reform has not promoted their unity so far.

The participants were proposed the following strategic principles of education and training for public administration reform: orientation to the public services; exchange of students, including the language, the NCB); focus on routine work; innovation work plus crises; academic affiliation of disciplines (what sciences and areas they belong to).

Keywords: education programs; public and municipal management; human capital; human resources; public administration.