

ПРОБЛЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ

Ю. В. Федотов, О. А. Патокина

МОДЕЛИ ПОДГОТОВКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

Анализ систем подготовки государственных служащих в ряде стран (США, Германия, Франция), проведенный в статье, выявил многообразие моделей подготовки и разную направленность существующих образовательных программ. По мнению авторов, спецификацию программ следует связывать не только с конкретной областью профессиональной деятельности чиновника, но и с определенными функциями государственного управления: «администрирование» или «стратегическое управление». Опираясь на результаты анализа и практический опыт, авторы обосновывают особенности и конкурентные преимущества модели подготовки государственных служащих, реализуемой на факультете менеджмента СПбГУ.

ВВЕДЕНИЕ

Высокий уровень профессиональной подготовки государственных служащих является необходимым элементом системы эффективного государственного управления, и поэтому решение проблемы кадрового обеспечения органов как государственной, так и муниципальной власти имеет первостепенное значение и для будущего страны, и для успеха проводимых в настоящее время социально-экономических и политических реформ. Необходимость квалифицированного кадрового обеспечения государственной службы отражена в принятом в июле 1995 г. Федеральном законе «Об основах государственной службы Российской Федерации». Данным Законом (гл. 2, ст. 7) оговаривается стандарт образования, требуемый для занятия государственных должностей разного уровня. При этом в качестве профильной для госслужащих специальности высшего профессионального образования закон устанавливает «государственное и муниципальное управление» (код 061000). Впоследствии обязательность наличия профильного образования у государственных служащих была прописана и в соответ-

ствующих законах о государственной службе субъектов Федерации [О государственной службе города Москвы, 1997; О государственной службе Санкт-Петербурга... 2000; О государственной службе Ленинградской области, 1997]. Другим, не менее важным по своей значимости документом, посвященным проблеме профессионального образования государственных служащих, стал Указ Президента Российской Федерации «О дополнительных мерах по подготовке государственных служащих о подготовке кадров для органов государственного управления» от 3 сентября 1997 г.¹

Проведенные исследования (см.: [Leonard, Taksir, Oxenstierna, Sychev, 1996; Lesage, 1993]) и имеющиеся данные свидетельствуют о том, что современное положение дел в сфере профессионального образования государственных служащих существенно отличается от норм, заложенных в законах о государственной службе и определенных Указом Президента. Как отмечается в отчете, подготовленном Национальным фондом переподготовки кадров (см.: [Leonard, Taksir, Oxenstierna, Sychev, 1996]), особенно остро эта проблема стоит в органах государственной власти на уровне субъектов Федерации. В этом отношении весьма показательна ситуация, сложившаяся в Санкт-Петербурге, который, очевидно, является одним из наиболее благополучных субъектов Федерации.

По данным управления кадров Администрации Санкт-Петербурга, в 1997–1999 гг. среди государственных служащих, занятых в территориальных и отраслевых органах управления Санкт-Петербурга, примерно 32% имели среднее или среднее специальное образование. Соответственно, высшее образование имели около 68% сотрудников.² Сложившуюся в 1997–1999 гг. структуру распределения сотрудников городской администрации, ее территориальных и отраслевых органов управления по типу высшего образования характеризует таблица.

Из представленных в таблице данных видно, что и в территориальных, и в отраслевых органах управления преобладающее большинство составляли лица с техническим образованием. Вторым по распространенности

¹ Данным Указом Президента устанавливалось:

- обязательность прохождения профессиональной переподготовки для лиц, впервые назначенных на руководящие государственные должности соответствующих категорий в течение первого года работы в должности;
- обязательность повышения квалификации лицами, замещающими руководящие должности, не реже одного раза в три года;
- возможность обучения государственных служащих и прохождения ими стажировок за рубежом.

² Отметим, что в рассматриваемом периоде в территориальных органах управления доля сотрудников со средним и средним специальным образованием (чуть более 42%) была значительно выше (почти в два раза), чем в отраслевых (около 21, 1%).

типом высшего профессионального образования в целом по Санкт-Петербургу являлось гуманитарное, хотя нужно отметить, что в отраслевых органах управления таковым было, правда с незначительным отрывом, экономическое. На третьей позиции оказалось экономическое образование, а наименьший удельный вес среди государственных служащих имели специалисты с высшим юридическим образованием. Авторы не располагают данными последних лет, но, зная масштабы профессиональной переподготовки городских чиновников и низкий уровень ротации руководящих кадров, можно смело утверждать, что за последние два года структура высшего профессионального образования сотрудников Администрации Санкт-Петербурга не претерпела принципиальных изменений, так же как и в течение 1997–1999 гг. Поэтому получение профильного образования остается актуальной задачей для многих работников, занимающих руководящие посты и не имеющих экономического, юридического или иного, тесно связанного с конкретной областью общественного (государственного) управления, базового образования.

Таблица

Распределение государственных служащих территориальных и отраслевых органов управления Санкт-Петербурга по типам имеющегося высшего образования в 1997–1999 гг.* (в % от фактической численности)

Органы управления		Тип высшего профессионального образования			
		техническое	экономическое	юридическое	гуманитарное
Территориальные	1997 г.	26,14	7,47	6,57	14,95
	1998 г.	27,75	7,53	4,92	17,14
	1999 г.	24,97	7,15	6,59	17,19
Отраслевые	1997 г.	43,28	15,82	5,02	13,21
	1998 г.	38,73	19,57	5,95	13,27
	1999 г.	39,13	20,99	7,03	13,83
В среднем по С.-Петербургу	1997 г.	34,64	11,61	5,81	14,08
	1998 г.	33,18	13,48	5,43	15,23
	1999 г.	31,88	13,91	6,80	15,55

* Составлена на основе данных, предоставленных Управлением кадров Администрации Санкт-Петербурга.

В соответствии с установленными для Администрации Санкт-Петербурга нормами подготовки кадров каждый сотрудник один раз в пять лет должен пройти профессиональную переподготовку и повышение квалификации. Выполнение этого требования означает, что ежегодно на обучение по соответствующим программам должно направляться около 1400 сотрудников городской администрации. На практике эти цифры оказываются значительно меньшими: в 1997 г. переподготовку по специальности «государственное и муниципальное управление» прошли 110 человек, в 1998 — 160, в 1999 — 240, в 2000 — 200 и в 2001г. — 180 человек.

Неудовлетворительное состояние государственного аппарата, и в первую очередь его качественный состав, вызывает обоснованную обеспокоенность руководства страны. В одобренной Президентом В. В. Путиным Федеральной программе «Реформирование государственной службы в Российской Федерации» отмечается, что 4,6% государственных чиновников не имеют соответствующего их должности образования, причем этот показатель обнаруживает устойчивую тенденцию к росту. Более того, очевидно, что определенные Президентом в Послании Федеральному Собранию от 18 апреля 2002 г. направления административной реформы и связанное с ними совершенствование государственного аппарата выдвигают в число наиболее насущных задач подготовку специалистов в области государственного управления с качественно иной образовательной базой³.

Государственное управление охватывает самые разные стороны жизни общества. Поэтому как область научных исследований и профессионального образования оно не может не быть междисциплинарным. Содержание образования, формы и методы подготовки профессиональных государственных служащих должны обеспечивать им наряду с общими знаниями и квалификациями в области государственного управления специфические навыки и умения, соответствующие выполняемым ими функциям. Учитывая огромное многообразие функций государственного управления, выбор модели подготовки специалиста оказывается нетривиальной проблемой, имеющей принципиальное значение для построения системы кадрового обеспечения государственной службы.

Как нам представляется, под «моделью подготовки» специалиста следует понимать определенным образом структурированную совокупность учебных курсов и практик (мероприятий практического обучения: производственные и ознакомительные практики, стажировки и тренинги) обра-

³ В Послании отмечается, что реформирование госаппарата должно включать в себя создание системы эффективной разработки, принятия и исполнения решений. Естественно, что решение этой задачи требует подготовки специалистов с соответствующими управленческими и аналитическими квалификациями.

зовательной программы. Под структурой этой совокупности в данном случае имеется в виду распределение времени, затрачиваемого на практическую подготовку и теоретическое обучение, перечень изучаемых дисциплин и проводимых практик, соотношение объемов времени, выделяемых на их изучение и прохождение. Очевидно, что данное толкование модели подготовки специалиста не претендует на то, чтобы быть исчерпывающим, и при необходимости может быть в большей мере детализировано за счет рассмотрения дополнительных параметров образовательной программы. В частности, речь может идти о таких характеристиках процесса обучения, как, например, формы контроля приобретаемых знаний и навыков, график прохождения подготовки/обучения и др. Однако для наших целей приведенного выше понимания вполне достаточно.

Другим ключевым понятием, которое должно быть конкретизировано при обсуждении вопросов подготовки специалистов, является «модель специалиста». В ней находят отражение существующие в обществе представления о том, что должен уметь и знать работник той или иной конкретной профессии (иными словами, она задает в некотором смысле «нормативные» требования к квалификациям специалиста). В данной работе под «моделью специалиста» понимается набор квалификаций, которыми должен обладать представитель соответствующей профессии, для того чтобы эффективно исполнять предусмотренные его должностными обязанностями функции. Понятно, что выбор модели подготовки специалиста является производным от принятой «модели специалиста».

«Модель специалиста» в определенной мере специфицируется государственным образовательным стандартом высшего профессионального образования в части, конкретизирующей основные объекты и виды профессиональной деятельности выпускника соответствующей программы дипломного обучения (см.: [Государственный образовательный стандарт, 2000]). Вместе с тем эта спецификация, будучи по своему содержанию весьма обобщенной, позволяет конструировать разные по своему характеру модели подготовки специалиста в области государственного и муниципального управления в зависимости от ориентации образовательной программы на объекты или функции его профессиональной деятельности. В связи с этим, перед тем как излагать собственное видение проблем высшего образования российских чиновников, нам представляется уместным проанализировать модели подготовки профессиональных управленцев для органов государственной власти и местного самоуправления в странах, имеющих давние, в сравнении с российской высшей школой, традиции обучения специалистов данного профиля — США, Германии и Франции.

При рассмотрении «американской» модели подготовки госслужащих мы в основном опирались на работы Р. Берне, Дж. Эллвуда и Ф. Мошера

(см.: [Berne, 1995; Ellwood, 1985; Mosher, 1963]). При описании особенностей систем подготовки государственных и муниципальных служащих в Германии и Франции были использованы материалы конференции, проводившейся под эгидой NISPACEE (The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe — Международная ассоциация учебных заведений и исследовательских институтов Центральной и Восточной Европы, занимающихся проблемами государственного и муниципального управления) и IIRA (International Institute of Public Administration — Международный институт государственного и муниципального управления) (см.: [Jabes, 1995; Wagner, 1995; Ziller, 1995]), а также ряд других работ [Derlien, 1997, Pochard, 1997].

1. СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ СИСТЕМ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ И ПОДГОТОВКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В РАЗЛИЧНЫХ СТРАНАХ

Анализ мирового опыта подготовки государственных и муниципальных служащих⁴ говорит о многообразии и разной направленности существующих национальных образовательных программ, а также об использовании различных форм подготовки. С точки зрения общей направленности обучения можно выделить две основные модели подготовки специалиста в сфере государственного и муниципального управления, каждая из которых исходит из своего видения его квалификаций. Первая, *«американская» модель специалиста*, рассматривает государственного служащего прежде всего как управленца. Соответственно, при создании учебных программ приоритет отдается политическим и управленческим дисциплинам как научным основам принятия решений в общественном секторе. Вторая, *«европейская континентальная» модель*, полагает, что государственный служащий — это исполнитель решений, принимаемых вышестоящими органами власти. Здесь главное предназначение чиновника состоит в том, чтобы интерпретировать и реализовывать принятые решения в строгом соответствии с действующим законодательством. Понятно, что для этой модели специалиста базовым высшим образованием для сотрудника властных структур считается юридическое.

Развитие системы образования государственных служащих в США. Повышение эффективности предоставления общественных услуг за счет высокой квалификации и профессионализма государственных служащих как управленцев — главный принцип, заложенный в основу управленческой модели подготовки руководящего звена госсектора. История станов-

⁴ В дальнейшем там, где не будет необходимости различать эти две категории работников общественного сектора, будем пользоваться общим термином «государственные служащие».

ления этого типа образования в США наглядно демонстрирует, как изменялись «стандарты» и содержание образовательных программ подготовки и повышения квалификации чиновников в зависимости, с одной стороны, от приоритетности стоящих перед властными структурами задач, а с другой — от уровня развития наук.

Существующая ныне в США система подготовки государственных служащих зародилась в начале XX в. В результате проводившихся в конце XIX в. реформ органов государственной власти США произошло отделение политического выбора населения от функций исполнительной власти. Это, в свою очередь, с особой остротой поставило вопрос об эффективности исполнительной власти, возможности применения ею в своей деятельности достижений современной науки и практики управления бизнесом в целях повышения эффективности руководства в системе государственной исполнительной власти. В 1911 г. Нью-Йоркское бюро муниципальных исследований открыло первую школу, которая занималась подготовкой профессиональных служащих для местных органов власти. Образовательная программа была направлена на выработку у учащихся исследовательских и управленческих навыков. В последующие десятилетия в университетах появилось большое число программ подобного типа. Их особенность, как отмечает Дж. Элвуд [Ellwood, 1985], состояла в признании управления в качестве науки, общие принципы которой не зависят от сферы принятия управленческих решений (частном или общественном секторе).

Со временем в программах ряда школ все большую роль стали играть политические науки, рассматривающие сферу деятельности и функции чиновников на понятийно-описательном уровне, а не на уровне процедур разработки и реализации управленческих решений. Пик влияния политических наук на высшее образование в сфере государственного управления США пришелся на вторую половину 40-х годов XX в. В школах государственного управления (*schools of public affairs*) доминирующим элементом обучения был анализ проводимой политики, а не собственно управление.

В этот же период времени все более значимую роль в развитии системы органов исполнительной власти на всех уровнях стали играть специалисты, представлявшие конкретные отрасли общественного сектора. Соответственно, образовательные программы стали концентрироваться вокруг подготовки работников для органов управления конкретной *сферой общественного сектора* (здравоохранением, образованием, городским хозяйством и т. д.). Это привело к утрате интеллектуального единства, которое связывало разные сферы государственного управления в ранее существовавших программах. Однако приход в руководство госсектором «отраслевиков» имел и положительные стороны для образовательного стандарта государственных чиновников. В частности, он привнес технику количествен-

ного анализа управленческих решений, неведомую чиновникам до Второй мировой войны.

Развитие образовательных программ в 60–70-е годы XX в. характеризуется повышенным интересом к количественным методам анализа и принятия управленческих решений. Поскольку методы преимущественно были оптимизационными, т. е. нацеленными на повышение эффективности использования ресурсов, то это делало их особо привлекательными с точки зрения идеологии управления в общественном секторе.⁵ Использование оптимизационной техники при формировании политики обеспечивало интеллектуальную согласованность образовательных программ в области разработки общественной политики (public policy programs), утраченное в традиционных школах подготовки государственных служащих в предшествующем периоде. В конце 60-х годов при содействии Фонда Форда было учреждено восемь школ, занимавшихся исследованиями и обучением в области методов разработки государственной (общественной) политики (Public Policy Schools).

Подытоживая развитие программ высшего образования госслужащих в США на протяжении XX в., Дж. Элвуд выделяет 6 основных моделей, существующих в следующих организационных формах (классификация Дж. Элвуда [Ellwood, 1985, p. 16–19]):

- ♦ *Специальные программы в области политических наук.* Реализуются в основном на факультетах политических наук. Государственное управление трактуют как раздел политологии.
- ♦ *Программы по государственному и муниципальному управлению в традициях первых школ для госслужащих.* Эти программы ориентированы на специфический контингент — профессиональных чиновников государственных и местных органов власти. Дисциплины, включаемые в эти программы, как правило, очень конкретны и инструментальны.
- ♦ *Специализированные программы подготовки управленцев для конкретных отраслей государственного сектора: здравоохранения, социальной работы, образования, обороны и т. п.* Принцип формирования учебного плана здесь тот же, что и в программах второго типа: конкретность и инструментальность предлагаемых курсов.
- ♦ *Комплексные программы обучения.* Реализуются в пяти крупных американских университетах. Учебный план предлагает студентам

⁵Многое из оптимизационной техники первоначально разрабатывалось для целей бизнеса. Таким образом, ее приложение к задачам управления в общественном секторе было ничем иным, как продолжением старой идеи сделать деятельность государственных управленцев более близкой к управлению в сфере бизнеса.

на выбор программы, соответствующие трем перечисленным выше направлениям образования в области государственного и муниципального управления.

- ♦ *Программы, ориентированные на изучение методов принятия решений и разработки государственной политики.* Эти программы носят ярко выраженный междисциплинарный характер. В учебный план включено изучение достаточно сложного аналитического инструментария, созданного в рамках экономической науки, исследования операций, прикладных математических дисциплин.⁶
- ♦ *Программы общего менеджмента.* Эти программы существуют и развиваются на базе бизнес-школ.

Большинство программ по государственному управлению относится ко второй ступени вузовского образования (Masters programs). Это подразумевает наличие у студентов высшего (возможно и непрофильного) образования. Однако ряд крупных университетов ведет обучение по специальности «государственное управление» на уровне базовой (основной) образовательной программы первой ступени (undergraduate level).

Подытоживая краткое описание истории развития системы образования государственных служащих в США, обратим внимание на ряд ее особенностей.

- ♦ Несмотря на то, что в основе всех образовательных программ заложена концепция подготовки менеджера общественного сектора, не существует единой модели специалиста.
- ♦ Система подготовки государственных служащих децентрализована, стандарты образования, контроль за его качеством осуществляются профессиональными организациями.
- ♦ Финансирование подготовки госслужащих осуществляется из разных источников: государственных, частных и за счет «третьего сектора» негосударственных неприбыльных организаций.
- ♦ Развитие профессионального образования государственных служащих происходило в тесной связи с формированием системы государственного и муниципального управления и отвечало ее приоритетным потребностям, которые менялись со временем.

⁶ Программы этого типа связываются с такими известными в США учебными заведениями, как Высшая школа государственной политики в Беркли (Калифорнийский университет), Гарвардская школа государственного управления имени Дж. Ф. Кеннеди, программа по государственному управлению, реализуемая в рамках Высшей школы бизнеса Стэнфордского университета, Школа государственного управления имени Линдона Джонсона в Техасском университете и др.

Подготовка и переподготовка государственных служащих в Германии. Существующая в Германии система образовательной подготовки персонала, занятого в органах государственного управления,⁷ сложилась в процессе проведения в Германии административных реформ в период 1965–1975 гг. [Derlien, 1997]. С точки зрения организации, она диаметрально противоположна децентрализованной американской. Для занятых в этой сфере лиц существует строгая система квалификационных требований, предъявляемых к сотруднику в зависимости от характера выполняемых им функций и, соответственно, к уровню необходимого ему образования. Виды деятельности в системе органов государственного управления разделяются на 4 квалификационных класса.

Система подготовки государственных служащих и институты, занимающиеся ею, различны для работников, выполняющих работу разной квалификации. Специальная подготовка на уровне высшего образования предусматривается только для тех, чья деятельность относится к двум высшим классам. Занятие должностей, относимых к высшей категории квалификации, предполагает законченное университетское образование, как правило, юридическое, реже экономическое или политологическое. Подготовка служащих «третьего класса» осуществляется в специальных институтах государственной службы федерального или местного уровня на базе полного среднего образования, предусматривающего сдачу выпускных экзаменов («Abitur»). В системе подготовки важная роль отводится практической работе.

Федеральный институт государственной службы существует в Германии с 1979 г. Он представляет собой систему высших учебных заведений, осуществляющих подготовку кадров в сфере государственного управления. Помимо Центрального института, расположенного в Кельне, в состав Федерального института государственной службы входят 7 региональных институтов. Эти институты являются единственными в стране учебными заведениями, которые дают государственным служащим, выполняющим работу «третьего класса», профильное высшее образование. Финансирование деятельности региональных институтов наряду с федеральным бюджетом осуществляют и субъекты Федерации — «Земли». Федеральный институт государственной службы — учреждение двойного подчинения: с одной стороны, он является частью системы высшего образования, с другой — принадлежит к самой системе государственной службы. В соответствии с

⁷Здесь мы сознательно избегаем термина «государственный чиновник» в силу того, что в Германии статус государственного чиновника имеют далеко не все лица, занятые в государственном (общественном) секторе, включая даже тех, кто работает в административных органах управления.

Положением о государственной службе студенты, зачисленные в Институт, временно получают статус государственных *чиновников*, дающий множество привилегий. Это, наряду с отсутствием риска оказаться безработным после завершения учебы, определяет уникальность положения Федерального института государственной службы как высшего учебного заведения. Сравнительно более высокий конкурс при поступлении и система тестирования кандидатов обеспечивают высокий интеллектуальный потенциал учащихся. Ежегодно на разных стадиях процесса обучения находятся примерно 8000–9000 человек. В профессорско-преподавательский состав Федерального института государственной службы входят как высококвалифицированные преподаватели, так и практические работники: служащие различных департаментов и агентств, привлекаемые для участия в учебном процессе на условиях неполного рабочего дня.

Организационная структура Федерального института государственной службы основана на двух принципах: территориальной децентрализации и отраслевой интеграции. Расположенный в Кельне Центральный институт отвечает за преподавание в Федеральном институте основного (базового) блока курсов, входящих в различные образовательные программы обучения. Региональные отделения Федерального института ответственны за подготовку и преподавание образовательных программ по разным направлениям специализации. Процесс обучения по основной образовательной программе организован таким образом, чтобы теоретическое обучение было совмещено с практикой на рабочем месте. Продолжительность полного курса составляет 36 месяцев, из них 18 месяцев отводится на практику в различных министерствах и государственных агентствах. В целом учебный план рассчитан на 2200 часов теоретического обучения, из которых 720 приходится на основную программу. Последняя в высокой степени дифференцирована в зависимости от направления специализации в области государственного управления (подробнее об этом см.: [Патокина, Федотов, 1998]). При этом следует отметить, что Федеральный Институт государственной службы активно ведет переподготовку и повышение квалификации госслужащих «на рабочем месте» (без отрыва от производства) по актуальным проблемам государственного управления в конкретных областях.

Характеризуя систему подготовки кадров для государственной службы в Германии, в первую очередь отметим высокую степень централизации этой сферы, ее четкую организационную структуру и подконтрольность органам государственной власти. Объединение различных видов подготовки в рамках одной государственной структуры имеет как положительные, так и отрицательные стороны. С одной стороны, это обеспечивает возможность системного подхода к образованию и практической подготовке гос-

служащих, создания системы непрерывного обучения и повышения квалификации, укладываемую в единую концептуальную схему образования. С другой стороны, монополизация функций подготовки кадров в руках одной государственной организации сопряжено с риском излишней формализации процессов получения основного и дополнительного профессионального образования, бюрократизации системы, отсутствием стимулов к обновлению учебных программ с учетом прогресса в конкретных науках, а также к обновлению общей концепции образования госслужащих.

Система образования и повышения квалификации государственных служащих во Франции. Особый статус государственного служащего существует во Франции с середины XX в. Понятие «государственный служащий» распространяется на всех служащих, занятых в общественном секторе, будь то глава территориального административного органа, школьный учитель, преподающий в государственной школе или шофер, работающий в каком-либо министерстве. Все французские государственные служащие являются членами особых профессиональных объединений (*corps*). Эти группы сформированы по следующим признакам (см.: [Ziller, 1995, p. 37]):

- ♦ одинаковые условия и механизм приема на работу,
- ♦ примерно одинаковые возможности карьерного роста,
- ♦ сходство круга выполняемых работ.

Французская государственная служба состоит примерно из 800 такого рода профессиональных объединений. Для данной статьи интересны прежде всего группы высококвалифицированных служащих, занятые в отраслевых и территориальных органах управления. Для них обязательным условием приема на службу выступает наличие законченного высшего образования.

Рассматривая систему подготовки высококвалифицированных государственных служащих во Франции, полезно различать понятия профессиональной подготовки (*formation*) и образования (*enseignement*). Существующая в стране модель кадрового обеспечения госслужбы исходит из того, что образование сотрудники должны получать через систему общего и высшего образования. Профессиональная же подготовка должна осуществляться специальными учебными заведениями, в которых служащий получает требуемые по службе знания и навыки после получения общего образования. Другим важным моментом в образовательной системе госслужбы Франции является проведение различия между базовым профессиональным образованием (*formation initiale*) и «непрерывной профессиональной подготовкой» (*formation continue*) в рамках системы повышения квалификации [Ibid].

Так как понятие государственной службы во Франции трактуется очень широко, то и система подготовки государственных служащих, исто-

рия которой берет отсчет со времен Великой Французской революции и Наполеона, обширна и разнообразна. Сегодня существует около 200 школ государственной службы (*les écoles administratives*): высшие политехнические и инженерные школы, школы для подготовки учителей и др. Высший кадровый состав таких государственных учреждений, как Государственный совет, Палата аудиторов, Государственная финансовая инспекция, а также дипломатический корпус, институт супрефектов, штат чиновников, занимающихся общими вопросами, формируется сейчас главным образом за счет выпускников Национальной административной школы (*École Nationale d'Administration — ENA*), созданной в 1946 г. Большая часть служащих общих отделов государственных и муниципальных органов управления проходит профессиональную подготовку в пяти региональных институтах государственной службы (*Institut Regionaux d'Administration — IRA*). Система региональных институтов функционирует с 70-х годов XX в. В подготовке государственных чиновников участвуют также Международный институт государственного управления и Центр изучения проблем Европы, открытый в 1994 г. Именно эта группа учебных заведений, созданных сравнительно недавно, занята профессиональной подготовкой круга лиц, которые по российской терминологии заняты в сфере государственного и муниципального управления.

В соответствии с общей концепцией цель школ государственной службы — «профессионализация» госслужащих, а не их общее образование, поэтому необходимо иметь в виду следующее:

- ♦ в эти школы принимают лиц, имеющих базовое университетское образование;
- ♦ в этих учебных заведениях нет постоянного академического штата, штат преподавателей формируется за счет людей, имеющих опыт работы в структурах государственного и муниципального управления;
- ♦ большинство школ государственной службы страны, за исключением инженерных, в том числе и ENA и IRA, принимают на обучение как тех, кто только что окончил вуз, так и лиц, имеющих стаж практической работы в органах государственного или местного управления.

Отбор в ENA происходит на конкурсной основе по результатам вступительных экзаменов, но конкурс проводится отдельно для каждой из трех групп поступающих. 45% вакансий отводится на прием лиц, средний возраст которых около 23 лет и которые являются выпускниками университетов, высших технических школ или бизнес-школ. Другие 45% мест выделяются для лиц со средним возрастом около 36 лет, на момент поступления работающих в системе государственной службы и целевым образом гото-

вящихся к деятельности заранее определенного рода. Остальные 10% предназначены для лиц, средний возраст которых также равен 36 годам, но которые пришли из частного сектора и не имеют опыта работы в государственном секторе.

Последующее обучение проводится в смешанных группах для того, чтобы пришедшие с практики «стажники» ориентировались на относительно более высокий академический уровень недавних «выпускников», а последние, в свою очередь, могли бы в процессе обучения и общения воспринимать практический опыт первых. Таким образом одновременно осуществляется базовая профессиональная подготовка (*formation initiale*) одних, не имеющих опыта практической работы в системе государственного управления, и профессиональная переподготовка или повышение квалификации (*formation continue*) других, уже работающих в органах управления. В такой организации учебы школы государственной службы видят способ соединения практического и теоретического обучения. Учебный процесс основан на анализе конкретных ситуаций, изучении опыта работы в органах власти как преподавателей, так и студентов.

В последние 20 лет учебные программы, предлагаемые в ENA и IRA, все в большей степени начинают иметь управленческую направленность. В качестве прообраза этих школ Жак Зилле [Ziller, 1995] упоминает Курсы для менеджеров, существовавшие длительное время в рамках Политехнической школы, готовившей инженерные кадры.

Проведенный анализ зарубежного опыта подготовки государственных и муниципальных служащих позволяет сформулировать следующие выводы.

- ◆ Несмотря на очевидные концептуальные различия в подходах к содержанию образовательных программ, выбору форм организации подготовки и повышения квалификации государственных служащих в США, Германии и Франции, нужно отметить общий характер проблем, которые возникают при создании эффективной системы подготовки служащих для органов государственного и муниципального управления. Эти проблемы, обусловленные спецификой деятельности госслужащих, необходимо учитывать как при совершенствовании Государственного образовательного стандарта, так и при формировании конкретных образовательных программ на базе этого стандарта в условиях России.
- ◆ До сих пор остается дискуссионным вопрос о том, к какой области знаний в большей степени тяготеет «государственное и муниципальное управление» (*public administration*): экономике/менеджменту, политологии или юриспруденции [Berne, 1995]. Однако несмотря на все споры управленческая концепция образования госслужащих становится все более признанной в мире.

- ♦ В рамках управленческой концепции образования государственных чиновников не существует единой модели подготовки. Анализ реализуемых в разных странах образовательных программ выявил несколько «зон конфликтности» при разработке учебных программ. Первая «зона конфликтности» связана с необходимостью обеспечения концептуального единства базового образования чиновников при сохранении специализации их подготовки в зависимости от выполняемых функций. Проблемным в данном случае является выбор соотношения между блоком общих и специальных дисциплин.
- ♦ Неоднозначно решается и проблема обеспечения общего и специального образования, «профессионализации» будущих чиновников: в рамках единой образовательной программы или в два этапа, когда базовое высшее образование будущие чиновники получают на общих основаниях, а профессиональную специализацию — в специальном государственном учебном заведении послевузовской подготовки.
- ♦ Еще одной «зоной конфликтности» учебных программ является соотношение между изучением теоретических дисциплин и практического опыта.
- ♦ Наконец, как показывает проведенный анализ, система подготовки государственных служащих может быть по-разному организована. В одних странах она централизована и полностью контролируется государством: соответствующие образовательные структуры составляют часть системы госслужбы (Германия). В других она децентрализована, допускается конкуренция разных по содержанию и направленности открытых для всех программ. В этом случае (США) контроль за качеством учебных программ осуществляется профессиональными организациями, такими, например, как NASPAA (National Association of Schools of Public Affairs and Administration) — Национальная ассоциация высших школ, осуществляющих подготовку государственных и муниципальных служащих.

Имея в виду этот различный опыт решения выявленных проблем в разных странах, перейдем к анализу современных проблем разработки модели подготовки государственных и муниципальных служащих в России и ее реализации на одном из молодых факультетов, факультете менеджмента, старейшего высшего учебного заведения России — Санкт-Петербургского государственного университета.

2. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ МОДЕЛИ ПОДГОТОВКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ НА ФАКУЛЬТЕТЕ МЕНЕДЖМЕНТА СПбГУ

Современный этап развития государственной службы в Российской Федерации отличает динамизм осуществляемых преобразований как в об-

- ◆ В рамках управленческой концепции образования государственных чиновников не существует единой модели подготовки. Анализ реализуемых в разных странах образовательных программ выявил несколько «зон конфликтности» при разработке учебных программ. Первая «зона конфликтности» связана с необходимостью обеспечения концептуального единства базового образования чиновников при сохранении специализации их подготовки в зависимости от выполняемых функций. Проблемным в данном случае является выбор соотношения между блоком общих и специальных дисциплин.
- ◆ Неоднозначно решается и проблема обеспечения общего и специального образования, «профессионализации» будущих чиновников: в рамках единой образовательной программы или в два этапа, когда базовое высшее образование будущие чиновники получают на общих основаниях, а профессиональную специализацию — в специальном государственном учебном заведении послевузовской подготовки.
- ◆ Еще одной «зоной конфликтности» учебных программ является соотношение между изучением теоретических дисциплин и практического опыта.
- ◆ Наконец, как показывает проведенный анализ, система подготовки государственных служащих может быть по-разному организована. В одних странах она централизована и полностью контролируется государством: соответствующие образовательные структуры составляют часть системы госслужбы (Германия). В других она децентрализована, допускается конкуренция разных по содержанию и направленности открытых для всех программ. В этом случае (США) контроль за качеством учебных программ осуществляется профессиональными организациями, такими, например, как NASPAA (National Association of Schools of Public Affairs and Administration) — Национальная ассоциация высших школ, осуществляющих подготовку государственных и муниципальных служащих.

Имея в виду этот различный опыт решения выявленных проблем в разных странах, перейдем к анализу сегодняшних проблем разработки модели подготовки государственных и муниципальных служащих в России и ее реализации на одном из молодых факультетов, факультете менеджмента, старейшего высшего учебного заведения России — Санкт-Петербургского государственного университета.

2. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ МОДЕЛИ ПОДГОТОВКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ НА ФАКУЛЬТЕТЕ МЕНЕДЖМЕНТА СПбГУ

Современный этап развития государственной службы в Российской Федерации отличает динамизм осуществляемых преобразований как в об-

шестве в целом, так и в системе общественного управления в частности. Оставляя в стороне многочисленные проблемы создания эффективной структуры государственной власти в стране (см.: [Послание Президента... 2002]), обратимся к вопросам ее кадрового обеспечения, а именно — к подготовке специалистов с требуемыми управленческими квалификациями. В этой части статьи мы, понимая глобальный характер затрагиваемой проблемы, хотели бы высказаться по некоторым, на наш взгляд, существенным вопросам развития образования в области государственного и муниципального управления в свете основных направлений реформирования госаппарата. (О направлениях реформ подробнее см.: [О Федеральной программе...2002]).

О российской модели подготовки государственных и муниципальных служащих. Российский образовательный стандарт по специальности 061000 — «Государственное и муниципальное управление», появившийся в 1995 г., реализует экономико-управленческую концепцию подготовки государственных и муниципальных служащих. Выпускнику данной образовательной программы присваивается квалификация «менеджер». Область его профессиональной деятельности определена как «обеспечение эффективного управления организацией, участие в организации и функционировании систем государственного и муниципального управления, процессы экономической, политической, организационной и социальной жизни общества, проблемы функционирования и развития государства и его региональных и муниципальных образований, проблемы взаимодействия человека и общества» (см.: [Государственный образовательный стандарт, 2000, п. 1.3.2]). При этом в стандарте указывается, что «специалист государственного и муниципального управления — менеджер — должен быть готов к следующим видам деятельности... планированию индивидуальной и совместной деятельности, организации работ по целям, ресурсу и результату, рациональному контролю деятельности сотрудников и организации в целом, руководству коллективом и координации деятельности во внешней среде, мотивации сотрудников, представительству организации и ее внешних интересов, исследованию и диагностике проблем, прогнозов, целей и ситуаций, консультационной, методической и образовательной работе с сотрудниками, инновационной деятельности в области управления» [Государственный образовательный стандарт, 2000, п. 1.3.3]. Предусматриваемые стандартом область и виды деятельности выпускника определяют структуру и содержание учебного плана. Образовательная программа состоит из дисциплин единого и обязательного для всех вузов федерального компонента, дисциплин национально-регионального (вузовского) компонента, дисциплин по выбору студентов и факультативных дисциплин, которые сгруппированы по циклам: общие гуманитарные и социально-эко-

номические дисциплины, общие математические и естественно-научные дисциплины, общепрофессиональные дисциплины, специальные дисциплины, факультативы. Содержательно действующий стандарт (см.: [Государственный образовательный стандарт, 2000, Приложение 4]) разбивает все дисциплины на шесть обязательных для данной специальности блоков: (а) общие гуманитарные и социально-экономические дисциплины; (б) дисциплины, описывающие объект деятельности; (в) экономика; г) право; (д) управление и социология; (е) политика.

Далее мы пока не будем более детально анализировать структуру и содержание федерального компонента стандарта и давать ему оценку как «модели специалиста». Сначала обратимся к анализу сложившейся на сегодняшний день «модели подготовки»⁸ и изложим нашу точку зрения на ее развитие и совершенствование.

Отличительной чертой учебного плана по специальности «Государственное и муниципальное управление» в соответствии с требованиями стандарта является междисциплинарность. В силу данного обстоятельства и того, что Государственный стандарт предусматривает в каждом цикле учебных дисциплин наличие блока дисциплин по выбору вуза (так называемый региональный компонент стандарта), стандарт позволяет реализовывать разнообразные учебные программы, в которых упор может делаться на различные области знаний, объекты управления, функции управления. В этом легко убедиться, сравнивая учебные программы разных российских вузов, выпускающих студентов по этой специальности.

Наличие учебных программ по специальности с несколько различной профессиональной ориентацией отражает, с одной стороны, отсутствие единой парадигмы, определяющей содержание общественного управления, с другой стороны, сферу научных интересов и разные возможности вузов, реализующих рассматриваемый государственный стандарт, по содержательному наполнению тех или иных дидактических единиц учебного плана. Можно утверждать, что на сегодняшний день, несмотря на наличие единого Государственного образовательного стандарта, реализуемая в России модель подготовки государственных служащих ближе к децентрализованной американской модели. В самом деле, в одном Санкт-Петербурге лицензией на подготовку специалистов по специальности 061000 «Государственное и муниципальное управление» обладают 12 государственных вузов и ряд аккредитованных негосударственных. Среди них и специализированный вуз — Северо-Западная академия государственной службы, и факультет менеджмента классического университета (СПбГУ), и Инженерно-экономический университет (ИНЖЭКОН), и Педагогический университет, и

⁸ Выше мы определили понятия «модель подготовки» и «модель специалиста».

ряд университетов, созданных на базе прежних технических вузов (Технический университет, Университет водных коммуникаций), и вновь созданные институты по управлению (Институт управления и сервиса, Институт управления и экономики). Естественно, что традиционные сферы научных интересов перечисленных вузов различны, различаются и видение ими своих задач в подготовке специалистов по государственному и муниципальному управлению, и возможности по содержательному наполнению учебной программы, и сами учебные программы.

Рассмотренный выше зарубежный опыт говорит о жизнеспособности модели подготовки чиновников, в рамках которой реализуются программы разной направленности. Более того, разнообразие программ имеет место во всех рассмотренных странах. Они могут формироваться целенаправленно в рамках централизованной системы подготовки чиновников (Германия). Разнообразие квалификаций чиновников может обеспечиваться за счет различия базового общего образования и специализации на стадии «профессиональной подготовки» (Франция), или за счет свободной конкуренции на рынке образовательных услуг разнонаправленных программ по государственному управлению (США). Однако, на наш взгляд, *требуемое разнообразие следует развивать на основе четкой типологии программ подготовки государственных служащих*, в частности через развитие Государственного образовательного стандарта. При такой модели организации подготовки государственных служащих направленность конкретной образовательной программы обязательно должна быть специфицирована. Спецификация может быть связана с более конкретной областью профессиональной деятельности чиновника, или с определенными функциями общественного управления. При этом она обязательно должна увязываться с какими-либо уникальными ресурсами вуза, ее реализующего. Тогда возможно будет обеспечить то разнообразие квалификаций менеджеров, предлагающих свои услуги общественному сектору, которое соответствует характеру управленческого труда в общественном секторе и разнообразию решаемых различными ведомствами задач. Частично такая спецификация программ подготовки госслужащих осуществляется на основе направлений специализации, которые в соответствии с требованиями стандарта должны быть определены вузом при утверждении учебного плана. Однако в основе предлагаемого стандартом перечня специализаций лежит предметный принцип: муниципальный менеджмент, управление урбанизированными комплексами, управление налоговыми службами и т. п. Мы хотели бы обратить внимание на другой подход к спецификации программ по государственному и муниципальному управлению, который представляется нам очень важным в свете реформирования аппарата государственного управления.

Типология образовательных программ по государственному и муниципальному управлению. На наш взгляд, принципиально важно различать два типа управленческих функций, реализуемых органами государственной власти различного уровня. Первую из них можно условно назвать текущим, или оперативным управлением («администрированием»). В этой своей функции властные структуры занимаются: а) разработкой и претворением в жизнь оперативных планов по реализации ранее принятых на более высоком уровне управления стратегических решений; б) решением повседневных задач жизнеобеспечения населения, проживающего на территории находящихся в их ведении административно-территориальных образований, в части своей компетенции и ответственности. Вторую функцию можно обозначить как «инновационную», или как функцию *стратегического управления*. Выполняя эту функцию, органы государственной власти выступают в роли институтов, формирующих экономическую и социальную политику находящихся в их ведении административно-территориальных образований. Они разрабатывают экономические механизмы и правовые нормы взаимодействия государственных, частных и общественных структур в хозяйственной, социальной и политической сферах, занимаются реструктуризацией, инновациями в общественном секторе, в том числе совершенствованием органов власти как части механизма управления государством. Различия решаемых на оперативном и стратегическом уровнях управления задач очевидным образом определяют для каждого из них «базовые», или доминирующие, виды деятельности.

Это обстоятельство, несомненно, должно учитываться при создании конкретных учебных программ. Что касается программ, ориентированных на функцию «администрирования», основной акцент в них должен делаться на более подробное изучение конкретных объектов управления и специфических задач управления конкретными отраслями общественного сектора (здравоохранением, образованием, городским хозяйством и т. п.), на конкретно-экономические и управленческие дисциплины, изучение существующей практики. Представляется, что такого рода программы в наибольшей мере соответствуют традициям обучения, существующим в отраслевых вузах (технических, экономических, педагогических, инженерно-экономических университетах и академиях). Резонно поэтому предположить, что в дальнейшем этот тип образовательных программ по государственному и муниципальному управлению должен получить свое развитие именно в этих учебных заведениях, или в специализированных учебных заведениях Академии государственной службы, ориентированных на массовую подготовку чиновников.⁹

⁹ Естественно, что подобного рода программы будут развивать и уже развивают бывшие отраслевые институты/центры переподготовки кадров.

Иные требования необходимо предъявлять к содержанию образования при подготовке специалиста по формированию и анализу общественной политики, реализующего инновационную функцию управления. Он должен за время обучения получить комплекс знаний, необходимых для проведения исследования и диагностики проблем, прогнозирования, разработки стратегических целей и задач, проведения анализа внешней среды и внутренних возможностей развития управляемой социально-экономической системы. Учебный план, ориентированный на подготовку специалистов, реализующих инновационную функцию, должен включать в себя изучение фундаментальных экономических дисциплин, истории и практики государственного управления, как в России, так и в зарубежных странах, политологии, юриспруденции, менеджмента, социологии. Особое внимание, на наш взгляд, в таких программах должно быть уделено системному анализу и изучению количественных методов и моделей анализа социально-экономических процессов. Такая модель подготовки государственных служащих наиболее соответствует задачам, которые им предстоит решать в рамках реформы системы государственной власти, направления которой обозначены Президентом РФ В. В. Путиным (см.: [Послание Президента... 2002]). Представляется, что развитие таких учебных программ сегодня по силам только классическим университетам, поскольку это в наибольшей степени соответствует их квалификационной ориентации и возможности производства «штучного товара».

Теперь мы вновь хотим вернуться к анализу образовательного стандарта, с точки зрения того, в какой степени модель специалиста, прописанная в нем, может обеспечить уровень образования, необходимый для выполнения названных выше функций «администрирования» и «инновационной».

Образовательный стандарт специальности 061000 — «Государственное и муниципальное управление»: проблемы реализации и развития. Первая редакция Государственного образовательного стандарта по специальности 061000 — «Государственное и муниципальное управление» — была утверждена в 1995 г. Подробный анализ этой редакции стандарта был проведен авторами в научном докладе, открывшем серию научных докладов по проблемам государственного и муниципального управления, которая издается факультетом менеджмента СПбГУ с 1998 г. [Паточкина, Федотов, 1998]. Основные выводы авторов сводились к следующим положениям:

- ♦ предписываемый стандартом учебный план реализует экономико-управленческую концепцию подготовки специалистов;
- ♦ его структура свидетельствует о преимущественной ориентации на подготовку специалистов, занимающихся «администрированием», а не анализом и разработкой общественной политики;

- ♦ принципиально в стандарт заложена идея междисциплинарности учебного плана, но экономический, правовой и политологический его компоненты не сбалансированы: недостаточное внимание уделяется дисциплинам юридического и политологического блоков;
- ♦ структура экономико-управленческого блока требует приведения в соответствие с современным развитием экономической и управленческих наук.

В 2000 г. была утверждена новая версия Государственного образовательного стандарта. В связи с этим мы хотим остановиться на оценке внесенных изменений, а также проанализировать его с точки зрения возможности разработки в его рамках учебных программ, соответствующих описанной типологии.

Формально изменения, внесенные в новый стандарт, сводятся к следующим моментам:

1. Введены новые обязательные курсы. Так в цикле общепрофессиональных дисциплин появился курс «Демография», а в цикле специальных дисциплин курс «Управление общественными отношениями».

2. Изменена дидактика (содержательное наполнение) некоторых дисциплин с изменением или без изменения названия. Так, курс «Теория государства и права» трансформировался в дисциплину «Правовые основы Российского государства», в которой не просто расширен изучаемый предмет и увеличено число часов на его изучение, но четко выделены дидактические единицы, соответствующие основным разделам права: конституционное, гражданское, административное и трудовое. Это позволяет включить в учебный план целый блок правовых дисциплин. Коренное изменение претерпело дидактическое содержание дисциплины «Математика» из цикла естественно-научных дисциплин. Место «Регионоведения» в новом стандарте заняли целых два курса. Курс, который, по нашему мнению, имеет крайне неудачное и неточное название «Территориальная организация населения», попал в цикл общепрофессиональных дисциплин, а «Региональная экономика и управление» оказалась в цикле специальных дисциплин.

3. Упразднены как самостоятельные такие дисциплины старого стандарта, как «История экономических учений», «Государственное регулирование экономики», «Конфликтология», «Основы социального прогнозирования», «Муниципальный менеджмент», «Этика и культура управления», «Социальный менеджмент». Частично дидактические единицы, составлявшие их содержание, были перенесены в состав ранее существовавших или вновь введенных курсов. Так, курс «Экономическая теория» вобрал в себя в качестве дидактической единицы часть курса «История экономических учений». Вопросы государственного регулирования экономики в сильно урезанном виде предлагается рассматривать в курсе «Система государ-

ственного управления». Вновь введенная дисциплина «Теория управления», которая по своему дидактическому содержанию близка к курсу «Основы менеджмента» в образовательном стандарте по специальности 061100 «Менеджмент организации», вобрала в себя часть материала, составлявшего содержание упраздненных и частично дублировавших друг друга курсов «Социальный менеджмент» и «Муниципальный менеджмент».

4. Произошло перемещение дисциплин старого стандарта из цикла ГСЭ или ОПД в цикл специальных дисциплин. Это произошло с курсом «Политология».

Что, на наш взгляд, изменилось по существу? К позитивным изменениям можно отнести усиление правового блока, как существенной части общепрофессиональной подготовки госслужащих.

Новое содержание курса «Математика» создает фундамент для наполнения курсов «Разработка управленческих решений», «Исследование социально-экономических и политических процессов» аналитическими методами и моделями, формализующими процессы оценки и принятия решений. Это исключительно важно для подготовки управленцев, занимающихся разработкой стратегических решений. Однако описание содержания этих дисциплин в стандарте таково, что для их освоения уровень математического образования студентов, предписываемый стандартом, оказывается по сути дела не востребуемым. В соответствующих курсах мало внимания уделяется инструментальной стороне процессов подготовки и принятия решений, т. е. рассмотрению формализованных моделей, позволяющих упорядочивать информацию или получать количественные оценки для принятия решений. Это грозит превращением данных курсов в набор схоластических рассуждений по поводу принятия решений, тогда как в идеале они должны обеспечивать руководство к действию, инструмент для разработки конкретных решений.

В стандарте по-прежнему недостаточно проработан блок управленческих дисциплин. Это общий недостаток стандартов на подготовку специалистов с квалификацией «менеджер». В стандарте всех управленческих специальностей должен присутствовать единый минимальный перечень общепрофессиональных управленческих дисциплин, охватывающий все основные функциональные сферы управления организацией. На наш взгляд, это — «Основы менеджмента», «Теория организации», «Маркетинг», «Организационное поведение», «Управление персоналом» и «Финансовый менеджмент». Из этого перечня дисциплин в федеральный компонент стандарта включены лишь «Теория организации», «Управление персоналом» и «Теория управления», если последний возможно рассматривать в качестве заменителя курса «Основы менеджмента».

Требуется доработки и содержательное наполнение дисциплины «Экономическая теория». В качестве самостоятельной дидактической единицы в

ней должен быть, наконец, выделен раздел экономической теории, который принято называть «Экономика общественного сектора» (Public Economics) или «Государственные финансы» (Public Finance). Содержательное наполнение существующей в стандарте дисциплины «Государственные и муниципальные финансы» не соответствует принятой в мировой практике трактовке содержания дисциплины «Государственные финансы». Современный стандарт сужает предмет этой дисциплины, сводя его к существующей системе бюджетных отношений в РФ. Экономическая же теория государственного сектора, изучающая проблемы производства и распределения общественных благ, внешних эффектов и асимметрии информации, проблемы общественного выбора и теории бюрократии, оказалась вне стандарта образования по специальности «Государственное и муниципальное управление». Знание основ этой теории необходимо всем будущим госслужащим, в первую очередь для реализации инновационной функции в сфере управления общественным сектором. В качестве же специальной дисциплины по экономической теории в стандарт пора включить изучение основ новой институциональной экономической теории, которая занимается изучением роли институтов, проблемами их становления, развития, совершенствования. Эти знания необходимы будущим госслужащим, так как процессом становления новых общественных институтов необходимо управлять.

Вряд ли можно согласиться с разработчиками стандарта учебного плана в том, что весь политологический блок исчерпывается общим курсом политологии. Представляется, что он должен быть дополнен рядом специальных политологических курсов, в том числе курсом, затрагивающим этику государственного управления и проблемы коррупции.

Как отмечалось выше, одной из зон «конфликтности» учебных программ по специальности «государственное и муниципальное управление» является соотношение между изучением теоретических дисциплин и практического опыта. Данная проблема присуща не только российским учебным заведениям, но и западным. Как мы видели, в разных странах эту проблему пытаются решать разными путями. Так, в Германии в учебный план Федерального Института государственной службы включена производственная работа (2 раза по одному семестру в течение срока обучения). Во Франции процессы получения теоретических знаний и практических навыков разделены во времени и в пространстве за счет двухступенчатой системы подготовки госслужащих. Во всех странах в процесс подготовки госслужащих вовлекают практиков. В России традиционно учебными планами предусматривается прохождение студентами производственно-ознакомительной практики. Стандарт отводит для этого 16 недель, что, на наш взгляд, является недостаточным для этой специальности.

Несколько слов об использовании учебного времени в стандарте. Одной из вечных проблем разработки учебных программ является нехватка времени для преподавания всех дисциплин, требуемых выпускнику для последующей работы. Эту проблему в определенной мере можно преодолеть, если создать непрерывную систему образования, переподготовки и повышения квалификации сотрудников.

Подводя итог, заметим, что при составлении учебных планов конкретной программы по специальности «государственное и муниципальное управление» крайне важно четко осознавать наличие зон «конфликтности» между различными моделями подготовки специалистов в этой области. В частности, принципиально важным является выбор ориентации программы на цели стратегического («Разработка общественной политики») или текущего («Реализация общественной политики») управления. Анализ действующей версии образовательного стандарта наводит на предположение о том, что разработчики стандарта ориентировались на нечто «усредненное». Федеральный компонент стандарта содержит, с одной стороны, слишком мало инструментальных чисто менеджерских дисциплин, так необходимых для выполнения функций «администрирования». С другой стороны, в нем не достает фундаментальных дисциплин по экономике, политологии, количественному анализу, обработке данных и принятию решений, необходимых для реализации функций стратегического управления. В то же время стандартом предписывается тратить неоправданно много времени на изучение ряда описательных дисциплин.

Опыт и проблемы подготовки специалистов на факультете менеджмента СПбГУ. Образовательная программа по специальности 061000 — «Государственное и муниципальное управление» реализуется кафедрой государственного и муниципального управления, которая существует с 1994 г. Ядром проводимых на кафедре исследований является системный анализ проблем государственного и муниципального управления с широким применением количественных методов. В активе кафедры многолетнее и плодотворное сотрудничество с коллегами из Стокгольмского университета (Швеция), Калифорнийского университета в Беркли (США), университетов Тюбингена (Германия), Ланкастера (Великобритания), Гренобля (Франция) и ряда других. Это позволяет использовать в учебном процессе и при разработке новых курсов опыт и достижения ведущих научных и профессиональных школ мира.

Какие конкурентные преимущества, на наш взгляд, могут быть реализованы при подготовке государственных служащих на базе современного факультета менеджмента классического университета?

Во-первых, при создании основной образовательной программы следует в максимальной степени использовать преимущества классического

университета для реализации принципа междисциплинарности учебного плана. Именно здесь студенты имеют уникальную возможность слушать лекции ведущих специалистов не только по циклу специальных и общепрофессиональных дисциплин, но и по циклам общих гуманитарных и социально-экономических, а также естественно-научных дисциплин. Будущие государственные служащие знакомятся с современными достижениями науки в области менеджмента, экономики, права, политологии, психологии, математики, социологии и международных отношений, получая знания «из первых рук». Это дает им первое конкурентное преимущество — широкий кругозор, способность анализировать проблемы, которые им предстоит решать в общественном секторе, с помощью инструментов разных наук.

Во-вторых, на факультете менеджмента базовая подготовка студентов по циклу «менеджмент» унифицирована (за счет вузовской компоненты стандарта). Изучение базовых управленческих наук по программам современной бизнес-школы дает будущим чиновникам такое конкурентное преимущество, как глубокое понимание механизмов современного бизнеса, регулирование которого является одной из основных задач властных структур на всех уровнях.

Еще одним конкурентным преимуществом является инновационность учебных программ. Оно обеспечивается широким спектром специальных курсов по управлению в общественном секторе, в каждом из которых акцент делается на *рассмотрение актуальных проблем и современных методов реформирования общественного сектора*. Назовем некоторые из них: государственное регулирование рынков, социальная политика и управление социальной сферой, пенсионные системы, приватизация и регулирование экономики, теория отраслевой организации, современные механизмы управления городским развитием, некоммерческие организации, экономика и управление здравоохранением, методы анализа общественной политики, система государственного управления и местное самоуправление.

Инструментальность — следующее преимущество образования, получаемого будущими госслужащими на факультете менеджмента СПбГУ. В процессе обучения большое внимание уделяется изучению аналитических методов и выработке навыков построения вербальных, логических и математических моделей для анализа общественной политики, проведения диагностики и прогнозирования социально-экономического развития организаций и территорий, построению современных моделей взаимодействия государства и бизнеса, государства и «третьего сектора» (некоммерческих негосударственных организаций).

Обширные международные связи факультета и кафедры, богатый опыт участия преподавателей в международных образовательных и иссле-

довательских проектах, а студентов — в международных программах обмена, обеспечивают *интернациональность получаемого здесь студентами образования*. Это чрезвычайно важно для формирования мировоззрения и профессиональных навыков государственных служащих XXI в. Их профессиональная деятельность должна способствовать быстрой интеграции России в мировое сообщество и завоеванию в нем достойного места.

Для обеспечения баланса между теоретическим обучением и получением студентами знаний о практике управления к участию в учебном процессе привлекаются сотрудники Администрации Санкт-Петербурга и государственные служащие Федеральных органов управления, студенты проходят исследовательскую и производственную практику в органах государственного и муниципального управления. Этой же цели призван служить «Центр по исследованию проблем государственного и муниципального управления», существующий на факультете с 1995 г.

В целом разработанная на факультете образовательная программа по специальности «Государственное и муниципальное управление» направлена на подготовку менеджеров, способных организовать эффективную работу государственных и муниципальных организаций как по предоставлению услуг населению, так и по управлению экономическим развитием подведомственных территорий на основе развития конкурентной среды в общественном секторе, создания отношений партнерств с бизнесом и некоммерческими организациями, вовлечения населения в процессы подготовки (и принятия) решений. Такая модель подготовки государственных служащих соответствует задачам, которые им предстоит решать в рамках реформы системы государственной власти, направления которой обозначены Президентом РФ В. В. Путиным (см.: [Послание Президента... 2002]).

Несколько слов о проблемах, которые возникают при реализации нашей программы. Первая группа проблем возникает в связи с теми недостатками образовательного стандарта, которые были отмечены выше. Частично их удается компенсировать за счет вузовского компонента стандарта, частично — за счет расширения содержания отдельных дидактических единиц, входящих в дисциплины федерального компонента стандарта, и разработки в рамках одной позиции стандарта нескольких курсов.

Вторая группа проблем связана с отбором абитуриентов. В сознании большей части абитуриентов (и их родителей) существует стереотип специалиста по государственному управлению: это — «бюрократ», «чиновник-администратор» или «политик», которому в повседневной работе не требуются аналитические навыки. Тезис о том, что «любая кухарка сможет управлять государством», подкрепляется сегодняшней практикой формирования органов местного самоуправления. Стереотип — аналитические

навыки не нужны чиновнику, поддерживается и тем, что другие вузы, ведущие прием по этой специальности, как правило, не проводят вступительный экзамен по математике. Предлагаемая факультетом менеджмента программа обучения ориентирована на подготовку специалистов-аналитиков по анализу общественной политики и инновациям в общественном секторе. В рамках факультета по уровню требований к аналитическим способностям абитуриента она позиционируется так же, как и специализации «Финансовый менеджмент» и «Информационный менеджмент» в рамках специальности «Менеджмент». Вследствие этого на вступительных экзаменах к уровню знаний абитуриентов по всем предметам, в том числе и по математике, предъявляются высокие требования, что не соответствует ожиданиям абитуриентов. Результат — большой отсев на письменных экзаменах и низкий проходной балл, что, в свою очередь, дезориентирует часть абитуриентов при выборе вуза и специальности, особенно тех, кто не уверен в своих силах. Они наивно полагают, что «низкий» балл легко набрать. Невысокое относительно предъявляемых на экзаменах требований качество абитуриентов в силу высоких барьеров, выставляемых на вступительных экзаменах, не очень отражается на качестве обучаемых студентов, но создает напряженность при приеме.

Следующая проблема связана с трудоустройством выпускников. К сожалению, госслужба остается «закрытым клубом». На этом сегменте рынка труда по-прежнему отсутствует свободная конкуренция. Поэтому часть выпускников нашей программы предпочитает конкурировать на рынке труда за рабочие места, предлагаемые бизнес-структурами. Обладая полноценным образованием в области менеджмента и имея навыки и склонность к аналитической работе, они находят свое место через Центр карьер факультета. В целом лишь 20–25% выпускников, проживающих в Санкт-Петербурге, устраиваются на работу в Администрацию и государственные организации.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Рассмотренный выше опыт зарубежных стран говорит о возможности использования для подготовки чиновников различных моделей, в том числе и такой, в рамках которой конкурируют программы разной направленности. Это разнообразие обусловлено характером управленческого труда в общественном секторе и разнообразием решаемых различными ведомствами задач. В России, по нашему мнению, децентрализованная модель подготовки на современном этапе более приемлема и по той причине, что пока не существует четко отработанной модели специалиста, воспринимаемой более или менее одинаково всеми. Стандарт меняется. Перечень и содержание включенных в него дисциплин дискутируются. Выработке модели специалиста, адекватной решаемым на современном

этапе задачам реформирования общественного сектора, может способствовать конкуренция разнонаправленных образовательных программ, подкрепляемая конкуренцией выпускников этих программ на рынке труда. Существующий образовательный стандарт при всех его недостатках, которые были отмечены в нашей статье, позволяет на практике реализовывать различные модели подготовки государственных служащих. Нам представляется, что при составлении учебных планов крайне важно четко осознавать наличие зон «конфликтности» между различными моделями подготовки специалистов, порождаемыми теоретическими различиями роли и задач государственного и муниципального управления. В частности, принципиально важным является выбор ориентации программы на стратегическое («Разработка общественной политики») или текущее («Реализация общественной политики») управление. Выбор этой установки и спецификацию программы в целом следует увязывать уникальными (стратегическими) ресурсами учебного заведения. Как это можно делать, мы постарались показать на примере факультета менеджмента Санкт-Петербургского государственного университета.

Литература

- Государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования: Государственные требования к минимуму содержания и уровню подготовки специалиста по специальности 061000 — «Государственное и муниципальное управление» (третий уровень высшего профессионального образования).* М., 1995.
- Государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования: специальности 061000 — «Государственное и муниципальное управление».* М., Министерство образования Российской Федерации. — 2000.
- Номенклатура специальностей научных работников:* Приказ № 24 от 28.02.1995 г. по Министерству науки и технической политики Российской Федерации.
- О государственной службе города Москвы:* Закон г. Москвы от 29 октября 1997 г. № 43.
- О государственной службе Санкт-Петербурга, лицах, замещающих государственные должности Санкт-Петербурга, и государственных служащих Санкт-Петербурга:* Закон Санкт-Петербурга от 10 июля 2000 г. № 334-33 (ред. от 28 октября 2002 г.).
- О государственной службе Ленинградской области:* Областной закон от 10 февраля 1997 г. № 5-ОЗ.
- О дополнительных мерах по подготовке государственных служащих:* Указ Президента Российской Федерации № 983 от 3 сентября 1997 г.
- Об основах государственной службы Российской Федерации:* Федеральный закон № 11 от 31 июля 1995 г.
- О Федеральной программе «Реформирование государственной службы в Российской Федерации (2003–2005 годы)»:* Указ Президента РФ № 1336 от 19 ноября 2002 г.
- Положение о порядке и условиях профессиональной переподготовки специалистов:* Постановление Государственного комитета Российской Федерации по высшему образованию № 12 от 27 декабря 1995 г.

Послание Президента Федеральному Собранию от 18 апреля 2002 г.

- Патокина О. А., Федотов Ю. В.* Проблемы подготовки государственных служащих: международный опыт и российская практика. — СПб., 1998. *Berne R.* Public Administration and Training in the USA: New trends in curriculum development // *The Education and Training of Public Servants* / Ed. by Jak Jabes and Stephen McCormick. NISPACEE, 1995. С. 13–29.
- Derlien H. U.* Germany: The Intelligence of Bureaucracy in a Decentralized Polity // *Lessons from Experience: Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies* / Ed. by J. P. Olsen and B. G. Peters. Pittsburgh, 1995. P. 146–179.
- Ellwood J. W.* A Morphology of Graduate Education for Public Service in the United States. Darft of the report for the «Study of Trends and Inno-vations in Graduate Education for Public Service» by the National Association of Schools of Public Affairs and Administration. September, 1985.
- Jabes J.* Education and Training of Public Servants in Central and Eastern Europe: An Introduction // *The Education and Training of Public Servants* / Ed. by Jak Jabes and Stephen McCormick. NISPACEE, 1995. P. 5–10.
- Leonard C. S., Taksir K. I., Oxenstierna S., Sychev N. G.* Training Needs Assessment for the Financial Sector of the Government of the Russian Federation. Project Report, National Training Foundation, Public Finance Training Program. Moscow, 1996. August 5.
- Lesage M.* The Crisis of public administration in Russia. *Public administration*. Vol. 71. 1993. Spring/Summer P. 121–133.
- Mosher F. C.* Democracy and Public Service. New York, 1963.
- Pochard M.* Le role des écoles et instituts d'administration publique dans la perspective du developpment de la gestion des ressourcs humaines // *La Formation dans la fonction publique: enjeux et perspectives*. Sous la direction de Jak Jabes&Marie-Christine Meininger. Acts du premier forum de la fonction publique. Paris, 1997. 23–24 october.
- Wagner F.* Public Administration and Training in Germany // *The Education and Training of Public Servants* / Ed by J. Jabes, S. McCormick. NISPACEE, 1995. С. 30–36.
- Ziller J.* Public Administration and Training in France // *The Education and Training of Public Servants*, 1995. P. 37–42.

Статья рекомендована к печати проф. А. А. Семеновым, доц. И. В. Гладких
Статья поступила в редакцию 25 декабря 2002 г.