

Сурин А.В.

Управленцы новой генерации: первостепенная потребность российского государства!

Российская государственная система находится в состоянии перманентной трансформации более полутора десятилетий. Мы шли нелегкими путями, подвергая испытаниям общество и государственную систему. За последние годы удалось в значительной мере преодолеть затяжной кризис российского государства, восстановить управляемость обществом. Однако новые реалии российской жизни обнажили старые проблемы государственного управления и выдвинули на первый план новые угрозы. Низок уровень доверия граждан к значительной части государственных институтов, серьезную угрозу представляет коррупция, эффективность деятельности государственных служащих и органов власти не высока, методы и технологии управления не соответствуют современным задачам и потребностям. Перед российской государственной системой в настоящее время стоят масштабные задачи по дальнейшему реформированию общественной системы, государственного аппарата, улучшению качества жизни граждан. Остро ощущается потребность в инновациях, в кадрах управленцев, квалификация которых соответствует современным требованиям. Успешно решить стоящие перед российским государством задачи, на мой взгляд, невозможно без обеспечения органов государственного управления профессиональными служащими новой генерации. Необходимы разработка и реализация национальной программы государственно-ориентированной подготовки администраторов высшего уровня для работы в органах федерального уровня власти и регионов уже сейчас (если не вчера?). После апробации эта программа могла бы вырасти в действительно национальный проект, учитывая его общественную и государственную значимость, позитивные результаты которого каждый гражданин должен почувствовать в своей реальной жизни.

Можно возразить, специальность «Государственное и муниципальное управление» есть во многих университетах, развернута достаточная массовая подготовка по этой специальности, существует сеть учебных заведений, которые осуществляют подготовку чиновников через систему переподготовки и повышения квалификации на основе самого разного базового высшего образования. Все это так. Но анализировал ли кто-либо, каков уровень специалистов, которые готовятся в вузах, насколько они востребованы государственной властью? Отвечает ли этот уровень потребностям государственного управления, и каким должностным категориям соответствуют бакалавр, специалист, магистр? Почему подготовка кадров в области государственного управления заканчивается в магистратуре, а по другим специальностям она имеет продолжение, включая докторантуру? Государству не нужны высококвалифицированные кадры? Почему в высшей школе есть специальность «Государственное и муниципальное управление», но не существует государственного заказа на подготовку специалистов для различных уровней управления? Таких вопросов можно поставить еще сотню. Это свидетельство того, что работодатель – государство – не проявляет заинтересованности в университетской подготовке кадров. Упор делается на привычную систему отбора и подготовки управленцев, которая сложилась в советское время. Однако государственное управление кардинально изменилось, колоссально усложнились управленческие задачи, возросли требования к оперативности и результативности управленческих решений. Управленческая наука шагнула в XXI в.,

произошла, можно сказать, революция в технологической оснащенности управления, беспрецедентно возросла роль аналитической составляющей в деятельности органов власти, особенно федерального уровня, да и регионального тоже (у нас регионы больше по территории, чем многие государства).

Общеизвестен и в наше время не ставится под сомнение знаменитый лозунг советского времени: «Кадры решают все!». Между тем даже в таком серьезном деле как управление огромным государством вопросы кадрового обеспечения возникают или в числе последних, или тогда, когда выясняется, что важное решение, реформа или проект не реализуется в должной мере и надо искать виновных. До настоящего времени нет серьезных и глубоких исследований, посвященных управленческому анализу содержания и итогов многочисленных реформ, проводившихся в новейшее время, не говоря уже об историческом опыте реформирования в России, который объемён и очень поучителен для современных реформаторов.

Кадровая политика государства и межвузовская кооперация. Стратегическая задача инновационного развития России не может быть решена, это очевидно, на базе тех управленческих механизмов, которые существуют на сегодняшний день. Принципиально важно, чтобы административная реформа означала не только институционально-правовые реорганизации, не только улучшение существующего кадрового корпуса государственной службы через систему повышения квалификации и переподготовки (это, безусловно, необходимо, но решает задачи близкой временной перспективы), но и предусматривала (в качестве одной из важнейших составляющих) программу непрерывного обновления кадрового потенциала управленцев, его совершенствование на длительную перспективу. Политика государства в вопросах своего собственного кадрового обеспечения должна быть четко сформулирована, проработана программно, обеспечена финансово и организационно. Другими словами, необходима разработка полной (цельной) программы подготовки и повышения квалификации управленческих кадров с проработкой компетенций для каждого уровня и формы обучения (довузовское, вузовское (бакалавриат, специалитет, магистратура), послевузовское (аспирантура, докторантура, различные формы повышения квалификации). Обучение управленца для государственной системы должно начинаться в средней школе и заканчиваться с завершением профессиональной деятельности – lifetime training. Важно, чтобы в этой программе был заложен механизм постоянного инновационного обновления управленческого образования (содержания, методов, учебно-методических комплексов, информационно-технической оснащенности и т.д.) и, одновременно, механизм контроля качества подготовки. Образование должно модифицироваться на базе новейших достижений науки и практики управления в инновационном ключе опережающим темпом по сравнению с реальной практикой государственного управления и жизни общества.

Национальная программа подготовки управленцев в области государственного управления должна базироваться на инновационных технологиях в сфере образования. Система обучения (в том числе и переподготовки специалистов) должна быть ориентированна на гибкое, индивидуализированное обучение на основе новых образовательных технологий. Модульный принцип формирования учебных программ позволит осуществлять обучение с учетом специфики инновационных процессов в разных сферах общественной деятельности, формировать индивидуальные образовательные траектории. На факультете государственного управления такое направление инновационной деятельности в сфере образования оценивается как перспективное. Мы имеем здесь серьезные теоретические наработки и опыт их практической реализации. По существу, речь идет о серьезной массовой подготовке инновационно ориентированных государственных управленцев, которые были бы подготовлены лучше, чем кадры, которые будут работать в

инновационном бизнесе. Управленческие кадры для инновационного развития очень дорого стоят, поэтому даже в бизнесе есть дефицит таких менеджеров. Это крайне трудная задача, но если она не будет поставлена государством, она и не будет решаться.

Необходимо сказать и еще об одном: для российского высшего образования характерен традиционно высокий уровень подготовки специалистов для сферы научных исследований. Наука и высшая школа в нашей стране всегда были тесно связаны, обеспечивая фундаментальность высшего образования. В вузах существуют и развиваются высокого уровня научные школы в разных областях науки. Формируются научные школы и в области государственного управления в ряде университетов и академий. Все это – база для подготовки аналитиков, исследователей высокого уровня для государственной системы, специализация которых – управление в государственной и общественной сфере.

Разработка такой программы – дело государственной важности и предполагает серьезную предварительную работу. Прежде всего, нужен тщательный анализ того, какие кадры, в каком количестве, какого уровня и качества нужны на федеральном и региональном уровнях власти уже сегодня, какие кадры будут нужны с учетом будущих задач. Изучение состояния и потребностей кадрового корпуса государственной службы необходимо осуществлять через призму кадрового обеспечения процесса реформирования и инновационного развития страны. Заказ на проведение такого сложного исследования мог бы быть сделан вузам, которые уже несколько лет участвуют в Федеральной программе реформирования государственной службы и в определенной мере владеют ситуацией в этой области. Государственным органам необходимо провести и такую работу как определение соответствия дипломов должностным категориям государственной службы. Речь не идет о жесткой привязке и регламентации, но решить принципиально ряд вопросов надо. Например, на какие должности, и в каких органах власти может претендовать человек с дипломом бакалавра? Для работы в аналитической службе федеральных органов надо иметь кандидатскую степень для начала или нет? Результаты такого анализа составят базу для государственного заказа вузам на подготовку управленцев и определения на основе конкурса вузов, которые будут участвовать в пилотной программе, а затем и в реализации национального проекта. Хотя очевидно, что МГУ им. М.В. Ломоносова и РАГС должны быть базовыми по вопросам подготовки управленческих кадров для государственных органов (особенно федерального уровня).

Университеты и Академии РФ за последние 10–15 лет накопили значительный опыт в подготовке и переподготовке кадров для сферы государственного управления. Он очень разный, этот опыт, но это важный багаж для движения вперед. Надо честно признать, управленческие кадры готовятся неразумно. Мы готовим кадры для государственной системы, но они идут в коммерцию, а в государственные структуры идут неподготовленные люди. Мы готовим молодых специалистов для государства, а государство не берет их, поскольку чиновникам не до них – такое впечатление, что никто не думает о будущем. Мобильность не работает, потому что человек, который может найти работу в Москве, ни за что не двинется в Омск. Разве что Губернатором с командой! Это ненормально, необходимо создать механизмы, стимулирующие кадровую мобильность, интерес квалифицированных людей к работе в регионах. Надо проанализировать, сколько выпускников вузов реально пошло на реальную государственную службу, какова мотивация и каков результат их деятельности, в общественном и личном, профессиональном плане.

Анализ состояния подготовки управленческих кадров в вузах – необходимая составляющая для перехода к новому этапу в развитии управленческого образования в России. Необходимо многое проработать в соответствии с задачами, которые, будем надеяться, государством будут поставлены – проработка комплекса базовых специализаций,

наиболее необходимых государственным органам, по областям управления, по видам управленческой деятельности и т.д.

Однако важно понять, что речь идет не о некотором добавлении чего-то хорошего к существующему, а о принципиальной иной системе подготовки управленцев для государственной машины. Подготовка управленческих кадров для государственного управления и муниципальных органов должна носить, как сейчас принято говорить, «сетевой» характер. Сотрудничество университетов, межвузовские контакты должны перейти на новый уровень – уровень широкой и глубокой кооперации в подготовке кадров для государственной системы. В настоящий момент нет никаких оснований говорить не только о кооперации, но даже хоть в какой-то степени координации в деятельности вузов, которые ведут подготовку управленцев для государственной сферы. Каждый университет действует на свой страх и риск. Исключение составляет Российская Академия государственной службы при Президенте РФ, которая сохранила и поддерживает координацию деятельности с аналогичными структурами в регионах. Этому можно по-хорошему позавидовать и позаимствовать этот опыт для деятельности университетов.

Важным элементом в обеспечении условий для успешной подготовки управленцев, развития научных исследований является институализация работников высшей школы, полем деятельности которых является государственное и муниципальное управление, как профессионального сообщества. Во многих странах работники этой сферы объединены в ассоциации, общества. Существует Международная ассоциация школ и институтов управления, Сеть институтов и школ государственного управления стран Европы, Сеть школ и институтов государственного управления стран Восточной и Центральной Европы, другие международные объединения. Во многих странах на национальном уровне существуют такие объединения. В США функционирует даже два таких объединения – Американская ассоциация институтов и школ по государственному управлению и Американское общество по государственному управлению. Действует Китайское общество по государственному управлению. Как показывает международный опыт, объединение профессионального сообщества, совместная деятельность по развитию научных исследований, обеспечению высокого качества подготовки специалистов в области государственного и муниципального управления – это полезное и нужное дело.

На 4-й международной конференции ФГУ (май 2006 г.) по инициативе факультета государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова в формате круглого стола обсуждалась проблема создания Общероссийской ассоциации образовательных учреждений, осуществляющих подготовку кадров по государственному и муниципальному управлению. Главные цели Общероссийской ассоциации были единодушно поддержаны. Прошел год, хотя это дело оказалось не таким простым, как представлялось, Ассоциация существует и начала свою работу. Цели – обеспечение совместными усилиями высоких стандартов, высокого качества подготовки специалистов для всех уровней государственного управления, обеспечение опережающего по сравнению с практикой развития научных исследований в области управленческих наук, поддержка молодых исследователей и преподавателей, работающих в этой области, развитие международного сотрудничества.

Деятельность Ассоциации создаст условия для консолидации профессионального сообщества, более эффективного использования интеллектуального, научного и образовательного потенциала высшей школы в области государственного управления в современных условиях. Именно Ассоциация может быть основным исполнителем госзаказа на подготовку управленцев и механизмом, обеспечивающим его выполнение на хорошем качественном уровне. Опыт и механизмы РАГС по координации деятельности учебных заведений могут быть ценными сейчас. Но, с другой стороны, если это не будет получаться в

реальности, сама Ассоциация сможет выработать механизмы взаимодействия, которые позволят построить кооперативные связи между университетами.

Кооперация вузов будет способствовать налаживанию аналога Болонского процесса для России. Может ли талантливый студент, который учится в региональном университете, получить образование в МГУ им. М.В. Ломоносова или другом столичном вузе (полностью или частично)? Я убежден, что может и должен, хотя сейчас этот вопрос представляется нерешаемым. Уровень финансового обеспечения образования в других регионах настолько ниже, чем в Москве, что ухудшает в квадратичной степени возможности поступления молодого человека на бюджетную основу в столичный вуз, не говоря уже о контрактной форме. Нужен новый тип финансирования образования для талантливой молодежи. Сейчас у нас два вида финансирования – контрактная и бюджетная. Бюджетное финансирование – государство просто платит за того, кто проходит конкурс и поступает, но не контролирует ни процесс образования, ни последующее использование подготовленного специалиста. На контрактной основе еще проще – пришел, заплатил деньги и живи, как хочешь. Есть третья форма финансирования, которая называется кредитной и очень перспективна. Речь идет о финансировании образования студента со стороны структуры, которая хочет взять его на работу. Сейчас в большинстве случаев – это коммерческая фирма. Задача заключается в том, чтобы заинтересовать государственные структуры, которые нуждаются в специалистах, и в стратегических государственных интересах привлечь их к финансированию обучения талантливых студентов в столичных вузах (семестр, несколько семестров или полный срок). Однако в данный момент в Министерствах есть фонды для повышения квалификации государственных служащих, но нет фондов для подготовки кадров. В регионах ситуация такая же – сапожник без сапог. Государство не использует важный рычаг для улучшения кадрового потенциала государственной службы. Все это можно было бы предусмотреть в национальной программе, хотя дальновидные руководители уже сейчас ищут пути решения этой проблемы, и я убежден, повторю еще раз, у этой проблемы есть решение. Межвузовская мобильность для студентов стимулировала бы повышение уровня подготовки управленцев во всех университетах и академиях РФ.

Хотелось бы сказать и еще об одном. Необходимо предусмотреть в национальной программе и ввести в вузовскую практику различные формы участия студентов в реальном государственном управлении. Это могут быть студенческие управленческие отряды. Подготовка управленца осуществляется не только в аудиториях, но и в общении студентов между собой, при решении каких-то конкретных, по началу несложных управленческих задач. Государственные органы могли бы привлекать такие студенческие отряды для участия в аналитической работе при подготовке каких-то проектов, решении концептуальных задач. Такие отряды могли бы предлагать свои услуги для решения управленческих вопросов. Например, такой отряд, при соответствующей подготовке, берется поставить систему работы в одно окно или сделать сайт для муниципалитета, или решить какие-то другие, не очень сложные, типовые задачи, которые еще не реализованы в данном государственном или муниципальном органе. Смысл этого в том, что студенты объединяются командами, у них появляются управленческие навыки в решении реальной управленческой задачи. К тому же работа такого рода дает студенту реальную картину, что собой представляет наша страна, конкретный регион и т.д.

Приоритеты в научных исследованиях. Общероссийская Ассоциация, как и Факультет государственного управления Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, рассматривает как одну из главных задач своей деятельности – обеспечение взаимосвязи научных исследований с образовательными процессами и практикой

государственного управления. Интеграция высшего образования, науки и практики государственного управления является важнейшей задачей в современных условиях.

Разбросанность управленческой проблематики по различным научным направлениям (экономика, право, социология и т.д.), в которых она имеет подчиненное положение, играет служебную роль, сдерживает научный поиск в собственно управленческой сфере. Для инновационного «рывка» в области государственного управления, мы убеждены, необходимо рассматривать управление как единую предметную область со своей внутренней структурой. Такой подход, с одной стороны, позволит выделить закономерности и инструменты управления, которые являются общими для всех видов управления, реализовать системность управленческого знания, а с другой стороны, это даст возможность проявить специфику каждого из видов управления и усилить специализацию внутри управленческого предметного поля.

Важно подчеркнуть, что речь не идет о простом объединении области государственного управления и области менеджмента. Выход на формирование единого научного направления со своей предметной областью, методами и другими инструментами существенно изменил бы ситуацию с подготовкой управленческих кадров в стране и научными исследованиями в этой области. Такой подход особенно важен для высшей школы. Сейчас в области высшего образования имеется группа управленческих специальностей, в том числе по государственному и муниципальному управлению. Специальности управленческого характера есть и в номенклатуре специальностей научных работников, но они разбросаны по различным предметным областям, научной специальности по государственному и муниципальному управлению не существует. Мы считаем необходимым обратиться в ВАК Министерства образования и науки РФ с предложением выделить управленческие специальности в отдельный раздел, включив в него группу специальностей по государственному и муниципальному управлению. На наш взгляд, очевидно, что отсутствие в российской системе подготовки высококвалифицированных кадров отдельного блока управленческих специальностей лимитирует развитие управленческих наук.

Исследования и разработки инновационного характера являются приоритетной сферой во всех областях и в государственном управлении в том числе. Важной задачей является реализация разработок в области инновационного менеджмента; разработка и реализация инновационных проектов и программ в области государственного, муниципального и корпоративного управления; осуществление организационной и методической поддержки развития инновационных форм обучения и консультирования. Учитывая описанную выше ситуацию с научными специальностями управленческого характера, очень важна кооперация в изучении инновационной проблематики со специалистами в области права, экономики, социологии. Буквально в канун 2007 г. факультет государственного управления совместно с юридическим, экономическим и социологическим факультетами предложили научный проект «Стратегии инновационного развития Российского государства» и выиграли грант МГУ им. М.В. Ломоносова (грант на проведение междисциплинарных исследований). Это будет одна из первых попыток не одной, а четырех научных школ совместно проанализировать стратегии инновационного развития нашего государства.

Мировой опыт функционирования государственных систем в современную эпоху (да и в прошлые эпохи тоже) является важным элементом подготовки современного управленца, особенно, учитывая наши сегодняшние реалии. Однако научное изучение этого опыта осуществляется преимущественно в политическом, экономическом аспектах, собственно управленческие механизмы и процессы изучаются крайне фрагментарно. Необходимы масштабные исследования управленческих проблем, результаты которых должны

использоваться и в практике государственного управления, и в подготовке кадров для государственного управления.

Особый интерес представляют механизмы реализации административных реформ в разных странах, в которых кадровая составляющая занимала ведущее место. Кадровые реформы в последние 15–20 лет довольно успешно проходили в ряде европейских стран, и этот опыт для нас бесценен. Что касается исторического опыта, я бы выделил несколько аспектов. Во-первых, мы должны серьезно изучить опыт трансформации империй – французской и британской. Очевидно, там были потери, разрушительные для государственной системы, – политические, экономические, психологические (происходила болезненная ломка общественного сознания) и т.д. Я полагаю, эти страны переживали трудности вполне соизмеримые с нашими, но они были преодолены в достаточно короткий срок, если брать исторический масштаб.

Второй аспект, учитывая разрушительные последствия распада СССР, для нас интересен опыт послевоенной Японии, Германии, не только опыт их восстановления и модернизации, что очевидно, но опыт консолидации общества в труднейших условиях, формирования новой системы общественных ценностей, модификации функционирования государственной системы, что позволило в короткий исторический срок решить колоссальной сложности задачи и выйти на передовые позиции в мире.

В-третьих, это образование Европейского союза и формирование механизмов транснационального управления. Появление транснационального управления, сфера которого расширяется, усложняется и требует управленческих кадров новой формации, создает новую управленческую реальность, которую мы должны знать и уметь с ней и в ней работать. И последнее в этом ряду, с точки зрения управления необходимо анализировать опыт динамично развивающихся стран, которые стремительно движутся вперед – Сингапур, Малайзия, Тайвань и т.д. Требуется внимательного анализа становление новой государственности у наших ближайших соседей, где есть успешные реформы и интересный управленческий опыт (страны СНГ, прибалтийские государства).

Было бы наивно утверждать, что ничего нет, а что есть – все неправильно. Главное, я думаю, в ходе разного рода дискуссий создать своеобразную «карту» научных исследований и понять объем работы, результаты которой будут востребованы системой образования и практикой государственного управления. Я не веду речь о конкретном формате – десять диссертаций, сто, двести монографий и т.д. Надо зафиксировать поле наиболее актуальных проблем, и дальше определить задачи и пути их реализации. Общероссийская Ассоциация должна играть здесь главенствующую роль. Это может быть конкурс грантов на разработку наиболее актуальных проблем, на подготовку учебно-методических комплексов по новым курсам, стипендии и стажировки для молодых ученых и т.д.

Межвузовская кооперация – это большое и важное дело, которое, благодаря Ассоциации, позволит существенно улучшить подготовку специалистов в области государственного управления, а также поднять роль и значение исследований в собственно управленческой сфере.

Международное сотрудничество. К настоящему времени факультетом государственного управления МГУ накоплен значительный опыт международного сотрудничества в области подготовки специалистов-управленцев. Опора на этот опыт дает возможность перейти к новым формам сотрудничества. Программа подготовки управленцев для государственной системы должна включать обязательные стажировки в ведущих университетах мира, практики в международных организациях, стажировки в области государственного и муниципального управления в разных странах, в том числе в странах

СНГ. Важной задачей является развитие партнерского сотрудничества с зарубежными университетами и аналитическими организациями в научной сфере.

На наш взгляд, подготовка управленцев в современных условиях должна учитывать ряд обстоятельств:

(1) Есть большой комплекс проблем, которые являются однотипными для всех стран или для групп стран, но в разных государствах эти проблемы решаются по-разному, Этот опыт богат, разнообразен и его необходимо изучать и, одновременно, искать более или менее универсальные технологии их решения.

(2) Есть объемная сфера международных отношений, сфера деятельности международных организаций, которые обслуживают международное сообщество. Подготовка чиновников для международной сферы, которые бы профессионально знали особенности государственных систем, существующих в мире, – актуальная задача для всех стран.

(3) Существующие международные программы по обмену студентами, аспирантами очень полезны, но они основаны в основном на освоении западного (прежде всего, американского) опыта, как универсального. Однако практика показывает, что во многих странах использование американского опыта имеет свои ограничители, да и американская государственная система не является замороженной, она развивается.

В этой ситуации, на наш взгляд, были бы полезны многосторонние международные программы по подготовке управленцев, которые давали бы представление о разном опыте государственного управления, о разных подходах и практике решения проблем, существующих в мире. Создание таких образовательных программ дело непростое. Начать можно было бы с трехсторонней программы: США – Россия – Китай. Такая программа может служить опытным полем для изучения разных типов государственного управления. Полагаем, особенно полезными были бы программы такого рода для подготовки управленцев в специализированных областях – здравоохранение и др. В таких программах можно применить модульный принцип, который позволит сочетать общеуправленческую подготовку, специальную подготовку (например, в области медицины), подготовку, связанную с особенностями государственного управления в конкретной стране, международный блок и пр. В последующем, когда новый принцип будет отработан, каждая страна, включающаяся в эту программу, может отбирать те модули, которые наиболее актуальны для нее.

Такая программа позволит наиболее эффективно использовать самые квалифицированные кадры преподавателей, существующие в разных странах, включить международный аспект как естественный и необходимый компонент для подготовки госслужащих. Полагаю, произойдет постепенно и существенное удешевление подготовки госслужащих.

Мы обсуждали уже эту идею с партнерами в США и КНР. Со стороны Аризонского университета (США) мы нашли не только понимание, но и реальную поддержку и готовность уже сейчас работать практически в этом направлении (определенные шаги уже сделаны). Мы считаем принципиально важным участие в этом проекте китайских коллег. Я имел возможность обсудить эту идею и с некоторыми китайскими коллегами и получил позитивный отклик. Интерес к развитию сотрудничества выразил также ряд университетов Китайской Народной Республики, но практических шагов с китайской стороны пока нет. Полагаю, что с началом деятельности Ассоциации мы можем активизировать этот диалог на другом уровне.

Несмотря на то, что наше общество имеет колоссальный негативный опыт и массу тяжелых проблем, государственные чиновники сохраняют некий «идеализм» (скажем так!) –

стоит перед высшей школой поставить задачу и получим специалиста, реальное образование которого стоит более миллиона рублей в год. Пора от этого уходить. Вложения в человека – наиболее эффективны. Необходимо просчитать, сколько будет стоить подготовка современного управленца для государственной системы на разных ступенях образования в соответствии с необходимыми компетенциями. Заведомо можно сказать, что это дело дорогое, но оно того стоит. Госзаказ на подготовку специалистов должен оцениваться по реальной стоимости современного образования. В соответствии с этим может быть разработан механизм финансирования госзаказа, а так же материально-технического, информационно-технологического обеспечения учебного процесса. Иначе все останется на бумаге.