

УДК 378.1

С. Н. Лаврентьев,
ректор Башкирской академии государственной
службы и управления при Президенте Республики
Башкортостан, к. и. н., профессор (Россия)

МОДЕЛЬ ОБУЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В РЕСПУБЛИКЕ БАШКОРТОСТАН

Профессиональная подготовка и повышение квалификации государственных служащих является важнейшей компонентой государственной кадровой политики наряду с процессами оценки, рекрутинга, продвижения и экскорпорации управленческих кадров. Процесс подготовки кадров государственного и муниципального управления направлен на реализацию таких важнейших функций, как углубление и расширение компетенций чиновников, их профессиональной адаптации и политической социализации. В связи с этим вполне закономерно, что система обучения управленческих кадров всегда выступала в роли объекта реформирования института государственной службы. Однако для того, чтобы осуществить модернизацию системы подготовки государственной бюрократии, необходимо чётко представлять её параметры, структуру и стратегические цели, то есть сконструировать её аналоговую модель.

Не вызывает сомнения, что тип модели подготовки кадров напрямую детерминирован структурой более высокого уровня – национальной системой государственной службы. В теории государственного управления нередко можно встретить обособление «англо-саксонской», «континентальной» и даже «скандинавской» и «южноевропейской» моделей. Однако такой подход ограничен рамками европоцентризма. На наш взгляд, более рационально использование следующей системы классификации, оперирующей четырьмя моделями организации государственной службы, которая включает в себя:

– протекционистскую модель, получившую в США наименование «добыча – победителю». Основоположник – Президент США Эндрю Джексон;

– меритократическую модель, или «систему заслуг». Теоретически она была обоснована социологом Максом Вебером и Президентом США Вудро Вильсоном. К меритократической модели относилась также советская Номенклатурная система;

– модель «нового государственного менеджмента». Впервые была реализована правительством консерваторов во главе с Маргарет Тэтчер.¹

На данном этапе политического развития США и страны Евросоюза развивают принципы четвёртой модели государственной службы – так называемой «отзывчивой бюрократии», синтезирующей признаки второй и третьей моделей.

Российская административно-управленческая культура уходит своими корнями в период существования СССР. Советская модель подготовки кадров была элементом номенклатурной системы, которую можно считать евразийской разновидностью меритократии. В глобальном масштабе меритократия доказала свою эффективность как на Востоке, так и на Западе, причём её потенциал в условиях современности далеко не исчерпан. На сегодняшний день национальные формы меритократической системы успешно развиваются в Китайской Народной республике, Республике Беларусь, а также Республике Казахстан. Сильная сторона меритократической модели – профессионализм чиновника и корпоративная этика служения народу как элемент профессионального кодекса чести. В «Концепции новой модели государственной службы Республики Казахстан» контуры меритократической модели вырисовываются в поставленной стратегической цели «профессионализации системы государственной службы, основанной на принципах меритократии, эффективности, результативности, транспарентности и подотчётности обществу, является важнейшим фактором в обеспечении конкурентоспособности системы государственного управления и качественного оказания государственных услуг населению»².

Для меритократической системы характерна двухуровневая система подготовки кадров. Императивом здесь является точка зрения Ф. У. Тейлора о том, что у эффективного

¹ См. Латыпов Р. Ф. Политологический анализ кадровых процессов: теория и практика. – Уфа: Гилем, 2009. – 212 с.

² О Концепции новой модели государственной службы Республики Казахстан. Указ Президента Республики Казахстан от 21 июля 2011 года № 119 // «Казахстанская правда», 2011, 30 июля.

менеджера непременно должно быть два высших образования: одно – по профилю деятельности, другое – управленческое. Таким образом, первый уровень профессиональных компетенций государственного и муниципального служащего формируется в стенах высших учебных заведений соответствующего профиля – технического, естественного или гуманитарного. Второй уровень компетенции формировался в специальных высших учебных заведениях. В период существования СССР это были высшие партшколы. В Российской Федерации – академии государственной службы. В их числе – Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации, Уральская академия государственной службы, Башкирская академия государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан (БАГСУ). В Республике Казахстан инфраструктура подготовки кадров государственной службы «включает в себя Академию государственного управления при Президенте Республики Казахстан, региональные центры переподготовки и повышения квалификации государственных служащих».¹

В Российской Федерации до 2007 года модернизация системы государственной службы также шла в русле меритократической модели. Однако с 2007 г., в период президентских полномочий Д. А. Медведева, обозначился тренд перехода к платформе «нового государственного менеджмента» (NPM). Данная модель характеризуется следующими признаками:

- приоритет эффективности государственной службы, под которым понимается, прежде всего, эффективность финансовая;
- интенсивный обмен кадрами между частным сектором и бизнесом, что выражается в поощрении практики кадровых назначений на государственные должности топ-менеджеров из сферы бизнеса, что меритократической системой не поощрялось;
- передача как можно большего числа государственных функций в аутсорсинг частным компаниям;
- транспарентность (прозрачность) института государственной службы.

В рамках логики нового государственного менеджмента стала пересматриваться российская и башкирская региональная модель подготовки кадров для государственной и муниципальной службы. Парадигма профессионализации уступила место компетентностному подходу, нацеленному на получение не политического, а узкоспециализированного прикладного образования. Например, Концепция кадровой политики в системе государственных органов и местного самоуправления Республики Башкортостан рекомендует «полнее использовать возможности Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан и других высших учебных заведений Республики Башкортостан в плане подготовки специалистов государственной и муниципальной службы с учетом специфики их работы».²

Знаковым событием стало объединение в 2010 г. Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации с Академией народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации, которая специализировалась на подготовке кадров для сферы экономики. Таким образом, был взят курс на совместную подготовку менеджеров государственного и бизнес-секторов в стенах единого образовательного учреждения. Аналогичные изменения претерпевают и региональные модели подготовки управленческих кадров, в том числе – Республики Башкортостан как субъекта Российской Федерации.

Трансформация системы подготовки кадров для государственной и муниципальной службы в Республике Башкортостан осуществляется в соответствии со следующими принципами:

1. Перевод системы управленческого образования на рыночные рельсы. В Республике Башкортостан с 1994 г. действовала концепция совместной подготовки кадров для государственной и муниципальной службы, а также бизнес-структур в стенах БАГСУ. То есть подготовка кадров для государственного сектора и бизнеса изначально осуществлялась совместно. Однако в 2010 г. были приняты поправки в действующее республиканское законодательство, согласно которым государственные и муниципальные служащие Республики Башкортостан теряли возможность получения второго

¹ О Концепции новой модели государственной службы Республики Казахстан. Указ Президента Республики Казахстан от 21 июля 2011 года № 119 // «Казахстанская правда», 2011, 30 июля.

² Концепция кадровой политики в системе государственных органов и местного самоуправления // Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан, 22.10.2012, N 30(396), ст. 1328.

высшего образования в стенах БАГСУ за счёт бюджета региона. На сегодняшний день государственные гражданские и муниципальные служащие Республики Башкортостан получают в Академии степень бакалавра или магистра на общих основаниях на коммерческой основе.

Также была проведена диверсификация рынка образовательных услуг по профилю государственного и муниципального управления (ГМУ). Помимо БАГСУ, на образовательном рынке Башкортостана действовала Малая академия государственного управления при Башкирском государственном университете, кафедры и специализации в сфере ГМУ были учреждены практически во всех ведущих вузах республики.

Вместе с тем БАГСУ остаётся единственным профильным высшим учебным заведением, осуществляющим подготовку кадров для нужд государственного и муниципального управления.

На сегодняшний день только на факультете государственного и муниципального управления обучаются более 800 студентов по специальностям: ГМУ, политология и юриспруденция. Из них более 90 слушателей продолжают обучаться на бюджетной и 711 – на внебюджетной основе, 88 – очной и 695 – заочной форме обучения.

Динамично развивается факультет экономики и управления. На 1 февраля 2014 г. в БАГСУ обучалось 535 студентов направления «экономика», как очной, так и заочной формы обучения.

По-прежнему повышенным спросом пользуется образование правового профиля. В данный момент на юридическом факультете БАГСУ обучается 150 студентов очной формы обучения и около 800 заочников.

Несмотря на то, что система государственного заказа продолжает сохраняться в сфере профессиональной подготовки и повышении квалификации государственных и муниципальных служащих, данный сегмент деятельности Академии также постепенно переходит на смешанную форму финансирования. В 2011–2012 учебном году факультетом профессиональной переподготовки и повышения квалификации было обучено 1847 государственных и муниципальных служащих Республики Башкортостан, а по направлению профессиональной переподготовки – 116. Обновлено содержание образовательных программ по модульному обучению, в образовательный процесс введены такие интерактивные формы, как: мультимедийные обучающие презентации, вебинары, тренинги, деловые игры, круглые столы, проблемные семинары.

Наиболее сильный резонанс и положительные отклики вызвали такие курсы, как:

– «Деятельность органов государственной власти и местного самоуправления по идеологическому, информационному и пропагандистскому противодействию экстремизму. Реализация государственной национальной политики в Республике Башкортостан»;

– «Ведение блога и работа в интернет-пространстве как путь к эффективному взаимодействию власти и общества»;

– «Противодействие коррупции в органах государственной власти и местного самоуправления».

В перспективе факультету предстоит расширить сферу внебюджетной деятельности и освоить технологии дистанционного обучения.

2. Глобализация образовательного процесса. Анализ существующих в настоящее время трендов показывает, что в обозримом будущем процессы глобализации вызовут к жизни потребность не только межсекторной профессиональной мобильности сотрудников, но и межгосударственную мобильность управленцев. Не случайно более 15 лет Академия сотрудничает с зарубежными академическими институтами и учебными центрами ФРГ, Швеции, Казахстана, участвует в научно-практических конференциях, семинарах, стажировках, а также в совместных проектах и программах. Международное сотрудничество включает ознакомление с опытом управления в зарубежных странах, встречи с экспертами и специалистами-практиками, посещение государственных и муниципальных учреждений, учебных заведений и частных фирм. БАГСУ является членом Международной организации институтов и школ государственной службы стран Центральной и Восточной Европы (NISPAcee). Наша Академия – участник образовательного Консорциума по реализации президентской программы подготовки управленческих кадров для организаций народного хозяйства Российской Федерации. В рамках Президентской программы менеджеры крупных, средних и малых предприятий ежегодно проходят подготовку в Академии по направлению

«Экономика и управление», после чего участникам предоставляется возможность прохождения стажировки в профильных зарубежных или российских предприятиях.

Важным шагом к подготовке государственных служащих будущего стал переход БАГСУ на стандарты Болонского процесса. Безусловно, главное преимущество болонской системы – в академической мобильности. Для европейских студентов она давно стала привычной. Для слушателя это даёт возможность начать обучение в одной стране, продолжить в другой, а закончить в третьей. Тем самым у него расширяется кругозор, он усваивает больший объём знаний, не говоря уже о языковой подготовке. Всё это делает его конвертируемым специалистом мирового уровня. В учебных аудиториях БАГСУ уже не редкостью стали лекции профессоров из ФРГ, Великобритании, Японии, и, конечно же, ближнего зарубежья. В свою очередь, отечественный преподаватель или профессор, разработавший интересную, оригинальную методику занятий, становится востребованным. Сегодня он читает свой курс в Уфе, завтра – в Москве, а послезавтра – в Париже.

3. Ещё одной важной особенностью новой образовательной модели является возможность **передачи отдельных государственных функций в негосударственный сектор на принципах аутсорсинга**. Здесь у БАГСУ – серьёзный потенциал развития. Например, изучение общественного мнения по важным политическим и социально-экономическим вопросам. БАГСУ регулярно организует социологические исследования по договорам с Администрацией Президента, Государственным Собранием – Курултаем Республики Башкортостан, а также с политическими партиями, в том числе по проблематике межэтнических отношений, рейтингам политических лидеров, избирательным экзит-пулам.

БАГСУ выступает не только как центр подготовки кадров, но и как интеллектуальный холдинг научной поддержки принятия управленческих решений. Научный потенциал Академии сосредоточен в её Научно-исследовательском центре проблем управления и государственной службы¹. В частности, мы имеем статус ведущего регионального экспертного центра по демографическому прогнозированию. Центр играет важную роль в подготовке кадров как площадка для научно-исследовательских стажировок государственных гражданских и муниципальных служащих.

В перспективе на базе Научно-исследовательского центра нашей Академии представляется возможным развернуть НИИ инновационных технологий управления, который мог бы оказывать услуги не только в масштабах республики, но и в границах всего Приволжского федерального округа. Также в БАГСУ есть потенциал создания лаборатории независимых антикоррупционных экспертиз с привлечением лучших специалистов и использования спецоборудования.

В 2013 г. на базе БАГСУ был образован Республиканский центр кадрового тестирования (РЦКТ), оказывающий независимые HR-услуги органам государственной власти, а в перспективе – и органам местного самоуправления. Профессиональная диагностика представляет собой систему процедур, помогающую руководителю увидеть и оценить деловые и личностные качества кадров. В её основе – адаптация к российским условиям опыта аналогичных центров США и стран ЕС. Так, в Соединённых Штатах Америки Центр кадрового тестирования функционирует как бюджетное учреждение при Управлении кадров Президента.

«Аппликанты» (претенденты) на вакантные должности проходят независимое психологическое, политико-правовое и профессиональное тестирование в РЦКТ по направлению соответствующего государственного органа, зарегистрировавшись на сайте «Кадры республики», который является одним из элементов «Электронного правительства». Результаты тестирования и оценки, данные специалистами Центра, носят рекомендательный характер и направляются в орган власти для принятия окончательного кадрового решения. С помощью подобного алгоритма формируется как резерв «управленческих кадров» – аналог американской «политической бюрократии» или чиновников категории «А» Республики Казахстан, так и кадровые резервы государственной гражданской службы министерств и ведомств. В период с 1 февраля по 31 декабря 2013 года РЦКТ за счёт бюджета Республики Башкортостан проведено квалификационное тестирование 514 граждан, претендующих на включение в Резерв управленческих кадров Республики Башкортостан, а также 410 граждан, участвовавших в конкурсе в кадровый резерв государственной гражданской службы государственных органов Республики Башкортостан.

¹ См. Фролова И. В. Научно-исследовательский центр Академии: двадцать лет истории // Экономика и управление: научно-практический журнал. – Уфа, 2013. – № 6. – С. 21–24.

В перспективе модель обучения государственных и муниципальных служащих региона представляется в виде сложной системы, сочетающей в себе черты вуза, центра оказания публичных услуг, банка научной информации по проблеме государственного управления, исследовательской лаборатории, экспертной площадки и кадрового резерва выпускников. С точки зрения общей доктрины, нам предстоит перейти к проблеме подготовки управленцев с позиции модели четвертого уровня – «отзывчивой бюрократии», которая синтезирует в себе лучшие стороны NPM и проверенного практикой меритократического подхода. Прагматический подход подсказывает, что важна не только «глубина», но и «широта» компетенций. Например, курсы общей политологии, социологии и истории, возможно, мало востребованы в рутинной управленческой практике мелкого чиновника. Однако они расширяют его кругозор, уровень культуры, приучают рассматривать проблемы управления системно. Не случайно в программу кадрового экзамена в древнем Китае входила проверка знаний философского конфуцианского канона, Великобритании Викторианского периода – знание классической английской литературы, а современной Канады – знакомство с произведением Л. Н. Толстого «Смерть Ивана Ильича». Расширение компетенций вновь должно стать обязательным условием карьерного роста управленца.

Большой оптимизм в отношении новой системы подготовки управленческих кадров внушает тот факт, что в Республике Башкортостан на высшем уровне утвердился взгляд на обучение работников сферы государственного управления как на важнейший вид инвестиций в будущее государства. В свою очередь, миссия БАГСУ – сформулировать и развить новую философию государственной службы Республики Башкортостан, отвечающую реалиям новой России.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1 Концепция кадровой политики в системе государственных органов и местного самоуправления // Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан, 22.10.2012, N 30(396), ст. 1328.

2 Латыпов Р. Ф. Политологический анализ кадровых процессов: теория и практика. – Уфа: Гилем, 2009. – 212 с.

3 О Концепции новой модели государственной службы Республики Казахстан. Указ Президента Республики Казахстан от 21 июля 2011 года № 119 // «Казахстанская правда», 2011, 30 июля.

4 Оболюнский А. В. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. – М.: Дело, 2002. – 168 с.

5 Романова В. Л., Василенко Л. А. Инновационная подготовка кадров государственной службы. – М.: Издательство РАГС, 2007. – 140 с.

6 Фролова И. В. Научно-исследовательский центр Академии: двадцать лет истории // Экономика и управление: научно-практический журнал. – Уфа, 2013. – № 6. – С. 21–24.