

Барабашев А. Г.
Кастрель Т. Н.

Направления совершенствования государственного стандарта бакалавриата по государственному и муниципальному управлению*

Abstract

Статья посвящена истории появления, изменения и траекториям дальнейшего развития государственного стандарта высшего образования в области государственного и муниципального управления (специалитет и бакалавриат). Выявляются основные причины перехода от 5-летних программ специалитета к программам бакалавриата. Обосновывается выделение бакалавриата по ГиМУ из бакалавриата менеджмента в связи с различием их компетенций. Утверждается невозможность дальнейшего сохранения унифицированного государственного стандарта бакалавриата по ГиМУ, единообразного развития образовательных программ бакалавриата по ГиМУ в вузах России, и определены возможные тренды их размежевания. В качестве примера рассматривается сложный путь развития данного направления в НИУ ВШЭ.

Ключевые слова: государственный стандарт, профессиональное образование, государственное и муниципальное управление, компетенции, компетентностный подход, бакалавриат, специалитет, должности государственной службы, публичная политика, публичное администрирование, публичные отношения.

The article is devoted to the problem of introducing, changing and trajectories of further development of the higher education state standard in public and municipal governance (bachelor and 5-year specialist programs). The basic reasons for transition from 5-year program towards bachelor one has been discovered. Division of bachelor degree programs in public and municipal governance and management is argued on the base of their competences difference. Further preserving of the state standard for bachelor degree in public and municipal governance and unified development of the bachelor curricula in different Russian universities are not found possible. Some probable trends of their divergence have been traced. The complicated way of the public administration bachelor program formation in the Higher School of Economics has been presented as an example.

Key words: higher education state standards; professional education; public and municipal governance; competences; competency approach; bachelor degree programs; specialitet degree programs; public service job positions; public policy; public administration; public affairs.

* Данной статьей мы открываем цикл публикаций, посвященный формированию комплекса профессиональных компетенций по специальности государственное и муниципальное управление.

В РФ программы высшего профессионального образования реализуются в соответствии со стандартами, которые создаются под контролем государства (в настоящее время - через программно-целевой механизм государственного заказа на разработку стандартов, а также многоступенчатую процедуру утверждения проектов стандартов Рособназором России и регистрации Минюстом России). Кроме того, государство контролирует исполнение государственных стандартов университетами с помощью процедур государственного лицензирования образовательной деятельности и аккредитации образовательных программ. Таким образом, в РФ высшее профессиональное образование развивается под *государственным контролем*. Государство определяет содержание высшего образования в двух важнейших областях:

- формирование направлений развития высшего профессионального образования, регулирование того, какие новые образовательные направления развивать, а каким отказать в праве на существование;
- регулирование исполнения стандартов университетами, контроль государственными органами качества образовательных программ.

В тех странах, где гражданское общество значительно активнее влияет на процессы разработки и принятия государственных решений, превалирует альтернативная схема *общественно-государственного контроля* содержания высшего профессионального образования, в котором роль государства много меньше. Суть общественно-государственного контроля заключается в том, что объединения (ассоциации) университетов удостоверяют качество образовательных программ через систему взаимного признания программ (валидация программ), или через оценку качества программ национальными или международными центрами аккредитации (анализ образовательных миссий и качества исполнения этих миссий). За государством остается функция выставления объективного рейтинга университетов по совокупности направлений их работы (в США, например, этим занимается правительственное Агентство US and World Report).

Аргументы против перехода РФ к общественно-государственному контролю высшего профессионального образования сводятся к следующему: если государство выделяет средства на высшее профессиональное образование, то именно государство должно контролировать качество этого образования.¹ По сути, тем самым утверждается, что

университетское сообщество не в состоянии самостоятельно улучшить качество профессионального высшего образования, ему доверять нельзя, и что оценку образовательных программ следует поручить уполномоченным государственным органам исполнительной власти, осуществляющим аккредитацию и контроль качества в системе высшего профессионального образования (а на деле - чиновникам и методистам, назначенным органами по управлению образованием). Государственный контроль ставит развитие всех областей высшего профессионального образования в прямую зависимость от предпочтений государства, причем ключевые решения, на уровне технико-методических показателей и критериев, принимаются государственными служащими среднего уровня (главные и ведущие специалисты, образование которых, как правило, не соответствует объекту их оценки). В свою очередь, попытка государства подменить собой профессиональное сообщество, выступить регулятором *содержательных процессов*, которые могут реально чувствовать и упреждать только специалисты, работающие на переднем крае науки и образования, обуславливает отставание высшего образования от развития научных и прикладных областей, от запросов быстро развивающихся инновационных отраслей.

С самого начала, формирование государственного и муниципального управления как области высшего профессионального образования, происходило в РФ в условиях государственного контроля. Первое и второе поколения государственных стандартов, принятые в середине 1990-х - начале 2000-х гг., отличаются друг от друга только количеством блоков дисциплин (федеральный блок, региональный блок, и блок дисциплин, определяемых самими образовательными учреждениями) и процентным соотношением блоков дисциплин по количеству входящих в них зачетных единиц. Продвижение к увеличению вариативного блока дисциплин и переход к компетентностной парадигме не сопровождалось отказом от схемы государственного контроля. Более того, если сравнивать первый и последующие поколения государственных стандартов, то видно, что требования к учебным планам, программам учебных курсов, к организации учебной и производственной практики, к кадровому, учебно-методическому, финансовому и материально-техническому обеспечению, к формам контроля за результатами учебного процесса, имеют тенденцию к детализации и ужесточению и становятся предметом государственного контроля (через механизмы так называемой «самооценки вузов»). В целом, образовательная деятельность университетов становится все более «государственно регулируемой» по формам, методам и направлениям контроля.

Предыстория принятия ныне действующего государственного стандарта бакалавриата по государственному и муниципальному управлению, относящегося к третьему поколению государственных стандартов, и зарегистрированному Минюстом России в марте 2011 г.,² полностью укладывается в общую схему государственного контроля высшего профессионального образования, с учетом перехода к двухуровневой системе высшего профессионального образования.³

Первый государственный стандарт по ГиМУ для подготовки специалистов с 5-летним сроком обучения, принятый в 1995 г.,⁴ имел несовершенный набор курсов, зачастую копирующих курсы западных программ публичного управления, без их адаптации к российским условиям, либо «перелицованных» дисциплин из областей политической экономии и научного коммунизма. Кроме того, было недостаточно продумано распределение курсов между циклами дисциплин (соотношение специального и гуманитарного циклов) и, наконец, управленческие дисциплины квалифицировались как разновидность дисциплин бизнес-менеджмента.

Во втором поколении государственных стандартов, выработанных в 2000 г., произошло разделение стандартов для бакалавров и для специалистов: для бакалавров было установлено отнесение государственного управления к менеджменту,⁵ а для специалистов сохранилось образовательное направление ГиМУ, появившееся в 1995 г.⁶

Оба ГОС 2-го поколения, несмотря на улучшение содержания (лучшее распределение дисциплин по циклам, устранение наиболее «одиозных» дисциплин и приведение названий ряда дисциплин в соответствие с принятыми направлениями научных исследований), обладали рядом черт (принципов и элементов), потребовавших их пересмотра.

Данные черты целесообразно разделить на две группы:

- 1) общие черты, относящиеся к большинству стандартов 2-го поколения, которые требовалось устранить при переходе к 3-ему поколению стандартов;
- 2) определенные частные черты стандарта бакалавриата 2-го поколения по направлению менеджмент, которые препятствовали успешному развитию образования в области государственного и муниципального управления.

Общие черты (недостатки) стандартов 2-го поколения хорошо известны, они сводятся к отсутствию *рубрикатора компетенций*, требуемого Болонской декларацией.⁷ Компетентностный подход к образованию в этих стандартах не соблюдался: обучение знаниям не связывалось с тем, для чего и где эти знания необходимы, какие

профессиональные качества, умения и навыки, должны вырабатываться. Это вело к хаосу в разграничении специалитета, бакалавриата и магистратуры,⁸ а также к отсутствию вариативности, невозможности введения индивидуальных образовательных траекторий, и, как следствие, к слишком жесткому, неправильному разделению дисциплин на уровни и блоки.

Недостатки стандартов 2-го поколения препятствовали развитию системы образования в области государственного и муниципального управления, поскольку кадровые потребности государственного аппарата в заполнении должностей значительно отличаются по профессиональным требованиям, предъявляемым к разным видам должностей. Государственное и муниципальное управление, как образовательное направление, объективно примыкает к тем образовательным направлениям, которые заинтересованы в переходе к двухуровневой системе вместо специалитета, в развитии компетентного подхода, в усилении вариативности образования. В этом государственное и муниципальное управление полностью смыкается с направлением менеджмента, также заинтересованном в двухуровневой системе высшего профессионального образования. Причины этого таковы.

По младшим должностям: вакантные младшие должности в настоящее время заполняются в недостаточном количестве, постоянно ощущается нехватка младших специалистов обеспечивающей группы должностей. Дело в том, что выпускники специалитета по ГиМУ слишком квалифицированы для работы на младших должностях государственной и муниципальной службы. Они «излишне компетентны». С другой стороны, среднего специального образования для эффективной работы на младших должностях государственного и муниципального управления становится недостаточно в связи с внедрением новых управленческих технологий и появлением новых требований по взаимодействию с гражданами, исполнению государственных услуг.

По старшим должностям: требования к стратегическим компетенциям, присущие должностям старшего и особенно высшего уровней государственного и муниципального управления, в специалитете не могут быть выработаны. Для этого должны внедряться намного более насыщенные специальными курсами образовательные программы, ориентированные на более высокий уровень образования, на переход к интерактивному и проектному образованию, на специализированные и значительно варьирующиеся нужды государственных и муниципальных органов, других организаций в сфере публичного управления.

Тем не менее, несмотря на близость позиций менеджмента и ГиМУ как областей образования, объективно требовалось выделение бакалавриата ГиМУ из стандарта бакалавриата по менеджменту (как самостоятельного направления, со своим стандартом), а не продолжение его существования в качестве профиля в рамках стандарта по менеджменту (для бакалавров) и в качестве квалификации (для специалистов). Здесь имелся ряд специфических причин и обстоятельств:

1. Ключевые компетенции для специалистов по государственному и муниципальному управлению значительно отличаются от ключевых компетенций бизнес-менеджеров. Это различие связано с тем, что государство является корпорацией особого типа. Существование государства необходимо обществу, всем гражданам, т.е. выгодополучателями от деятельности государства должны выступать все граждане. Государство – корпорация, принадлежащая обществу в целом. Отсюда, например, налоги должны собираться государством не для создания профицита бюджета как самостоятельной цели, не для укрепления благосостояния отдельно взятой группы лиц, а для дальнейшего расходования средств на приоритетные общественные нужды. Стратегия получения доходов как *прибыли*, устойчивого роста доходов, рыночной экспансии корпорации, должна заменяться в государственном управлении на стратегию возможного послабления фискального гнета без ущерба для социальных программ, целесообразного расходования полученных средств, отказа от тотального регулирования и вообще от государственной экспансии в общественную жизнь.

Учить студентов-госуправленцев ориентироваться на устойчивый бизнес - значит подменять стратегию служения обществу стратегией рыночной конкуренции, экспансии бизнеса и оптимизации доходов.

Как следствие, открытость и прозрачность деятельности государства значительно отличается от открытости и прозрачности деятельности компаний. Именно, открытость и прозрачность функционирования государственных органов подчинена требованиям прогрессирующей стабилизации и улучшения общественной жизни, балансировки интересов разных общественных групп. Государственные органы обязаны открыто обсуждать проекты решений, влияющих на жизнь граждан, отклонять и тем более не обнародовать проекты решений, дестабилизирующие общественное согласие, максимально полно отчитываться о своей деятельности. Государство – антипод революции, его существование – залог общественной стабильности. Бизнес ориентируется исключительно на группы потребителей своей продукции и услуг, всеми силами защищает информацию, дающую ему конкурентные преимущества, раскрывает решения и деятельность ровно

настолько, насколько рассчитывает привлечь новых акционеров и клиентов. Бизнес, по своей сути, предрасположен приветствовать революционные технологические изменения, если они способствуют его процветанию. Глобальные социальные последствия таких изменений выходят за пределы его интересов, они учитываются только как общие риски. Бизнес по своей природе дестабилизирует общество, но способствует его развитию.

Таким образом, различие профессиональных компетенций государственного и муниципального управления, с одной стороны, и менеджмента как образовательного направления, - с другой, велико. Для ГиМУ это - компетенции общественного служения, для менеджмента – компетенции рыночного успеха.

2. Работодатели для выпускников ГиМУ – государственные и муниципальные органы, некоммерческие организации, департаменты по связям с общественностью (GR), аналитические, научные и образовательные структуры в области государственного и муниципального управления. Факультеты ГиМУ, в отличие от распространенного мнения, готовят управленцев не только и не столько для государственных и муниципальных органов, но для всех областей *публичного управления*, всюду, где служение обществу является миссией управления. Следует признать, что практикуемая некоторыми российскими факультетами ГиМУ подготовка студентов для работы в бизнес-структурах, насыщенность их образовательных программ бизнес-ориентированными курсами, объясняемая «единством бизнес-управления и государственного управления», как правило, вызвана нежеланием понять различие государственного управления и бизнес-менеджмента, а также сугубо экономическими причинами привлечения дополнительных «платежеспособных» не бюджетных студентов в силу популярности менеджмента как образовательного направления и, тем самым, увеличения внебюджетных средств.

Можно с уверенностью утверждать, что российские факультеты и кафедры государственного и муниципального управления уже с середины 2000-х гг. полностью осознали необходимость создания самостоятельного направления бакалавриата ГиМУ, отличающегося от стандарта бакалавриата направления менеджмент.⁹ Однако, в дальнейшем, по вопросам содержания нового стандарта бакалавриата по ГиМУ, такое согласие во многом отсутствовало.

Общая оценка количества факультетов, отделений и кафедр государственного и муниципального управления основывается на данных соответствующего УМО по менеджменту, в которое, в качестве секции, входит ГиМУ. Если учесть, что около 600 вузов обладают лицензией на осуществление образовательной деятельности по ГиМУ,¹⁰ и

что в УМО по менеджменту состоят в настоящее время в качестве членов около 500 вузов,¹¹ и если также принять во внимание, что приблизительно в $\frac{2}{3}$ из них существуют кафедры, отделения или факультеты ГиМУ,¹² то в России по состоянию на 2011 г. имеются, как минимум, 300 факультетов, отделений и кафедр ГиМУ, реализующих, главным образом, программы специалитета, и в настоящее время переходящих на программы бакалавриата и магистратуры. Среди такой значительной группы факультетов, отделений и кафедр не могут не существовать значительные различия, обусловленные характеристиками этих факультетов и кафедр. Отличия затрагивают следующие параметры:

- внутренняя специализация (группы факультетов, институтов и кафедр, нацеленные на подготовку студентов по муниципальному управлению, экономике государственного и муниципального управления, на управление федерального и регионального уровня, на правовые аспекты управления, на управление государственной службой, и т.д.);
- масштабы образовательной деятельности (имеются как группа больших факультетов и институтов, так и кафедры, обеспечивающие локальные образовательные потребности);
- уровень профессорско-преподавательского состава (особенно по параметрам наличия публикаций и степеней, а также участия в реальных НИР и в практической работе, по степени взаимодействия с органами государственного и муниципального управления);
- уровень научно-методического и материально-технического обеспечения образовательного процесса;
- наличие международных связей;
- формы осуществления образовательного процесса (в том числе, модульная или семестровая форма).

Согласование позиций по вопросам о том, что включать в стандарт бакалавриата по ГиМУ, при существенном различии имеющихся ограничений и условий, ресурсов и миссий, региональных особенностей факультетов и кафедр государственного управления, происходило в течение более трех лет и привело к определенному усреднению перечней требуемых компетенций, устранению особо сложных и воспроизводимых только ограниченным количеством специалистов дисциплин исследовательского плана, нивелированию профилей и специализаций ГиМУ, исключению учебных курсов, вводящих в оборот результаты НИОКР последних лет, проводимых ведущими образовательными и научными учреждениями по заказу государственных и муниципальных органов, и

игнорирование новых моделей публичного управления, органически соединенных с этими НИОКР. В результате, получился упрощенный, с поправкой на массовое исполнение, государственный стандарт бакалавриата по ГиМУ, доступный для реализации большому количеству разноплановых факультетов, институтов и кафедр. Тем не менее, первый необходимый шаг - создание самостоятельного стандарта бакалавриата по ГиМУ - был совершен.

Формирование нового стандарта осложнялось отсутствием ясного импульса от работодателей, представления работодателей о том, какие профессиональные компетенции нужны выпускникам.¹³ Федеральный реестр государственных гражданских служащих¹⁴ дает классификацию должностей в соответствии с их иерархией, без привязки к требуемым компетенциям.¹⁵ Профессиональные компетенции не прописаны должным образом в должностных регламентах и в связанных с ними документах (контрактах и планах индивидуального развития), что, в свою очередь, затрудняет контроль качества профессиональной деятельности, оценку результатов и эффективности работы. В частности, на уровне 79-ФЗ отсутствует разделение должностей по профессиональным требованиям к выпускникам бакалавриата и магистратуры, что обесценивает подготовку магистров и превращает «по факту» бакалавров в магистров. Работодатели не присутствуют в наблюдательных советах факультетов и кафедр, не влияют на формирование миссий, содержания программ, учебных планов. При отсутствии четкого заказа со стороны работодателей этим вынуждено заниматься само образовательное сообщество, имеющее тенденцию использовать «то, что есть»: знания имеющегося преподавательского состава. В итоге, государственный стандарт бакалавриата по ГиМУ, принятый в марте 2011 г., имеет не только промежуточный характер с позиций усреднения и нивелировки различных направлений и профилей, но и предъявляет одностороннее, навеянное имеющимся преподавательским корпусом, видение системы компетенций выпускников.

Следует констатировать, что среди образовательных учреждений, обладающих правом реализовывать данный стандарт, нет единства относительно его содержания (на стадии разработки рабочих учебных планов) и требований к вырабатываемым компетенциям. Это сказывается и в отсутствии признанного образовательным сообществом базового учебника по основам государственного и муниципального управления, задающего «каноническое» видение области ГиМУ.

Принятие в марте 2011 г. государственного стандарта бакалавриата по ГиМУ стало вызовом для вузов, ранее осуществлявших программы специалитета по ГиМУ. Программа специалитета завершается, еще два-три года, и будут выпущены последние курсы обучавшихся по ней студентов. Начавшийся набор студентов по программе бакалавриата ГиМУ, на уровне первых двух лет обучения, сводится к реализации курсов общих (гуманитарный, социальный, экономический, математический и естественнонаучный) циклов. Основные проблемы вузов, связанные с реализацией профессионального цикла государственного стандарта бакалавриата по ГиМУ, начнутся в ближайшие два года. Факультетам, отделениям и кафедрам ГиМУ придется сделать выбор, какое содержание вложить в новый профессиональный цикл дисциплин. Однако возможные варианты только формируются, и образовательные учреждения имеют смутное представление, что предлагать студентам.

Мы полагаем, что сформировать возможные варианты и сделать правильный, соответствующий возможностям образовательных учреждений выбор, можно, используя опыт лучших зарубежных и отечественных университетов, знание тех ограничений, с которыми они уже столкнулись.

В какую сторону идти далее? По теории, можно двигаться в одном из трех направлений: первичная подготовка аналитиков, подготовка практиков нижних звеньев для аппарата, подготовка широкого спектра менеджеров сферы публичного управления в целом. Этому соответствуют принятое разделение образовательных программ на программы Public Policy, Public Administration, Public Affairs. Хотя окончательное «размежевание» указанных типов программ происходит на уровне магистратуры,¹⁶ однако уже в программах бакалавриата по ГиМУ может преобладать один из вариантов образовательных миссий, связанных с типами программ.

Рассмотрим эти варианты.

Вариант 1. Первичная подготовка аналитиков в области государственного и муниципального управления.

Из всех направлений подготовки студентов-управленцев, аналитическое направление требует наибольшей концентрации на изучении теорий государственного и муниципального управления, с акцентом на освоение логико-математического аппарата, который должен применяться при построении и оценке моделей управления. Анализ программ и политик, включая просчет технико-экономических обоснований проектов и изучение последствий принятия решений (в том числе, социальных), невозможны без расширения набора учебных

курсов, закладывающих основы применения математических знаний, начиная от математического анализа (в меньшей степени – линейной алгебры, ввиду малой применимости ее разделов в моделях управления), затем - теории вероятностей и математической статистики, математического моделирования, некоторых разделов оптимального управления и теории игр. Микро- и макроэкономика, институциональная экономика, социальная статистика, а также комплекс правовых дисциплин¹⁷ должны обеспечить возможность исключить абстрактные модели, не относящиеся к реальным управленческим ситуациям, и поместить «полезные» модели в экономико-правовой и социальный контекст.

Практические умения и навыки первичной подготовки аналитиков трансформируются в понимание и умение применить теоретический аппарат. Это невозможно без усиления гуманитарного цикла дисциплин, обеспечивающего общекультурные, информационно-аналитические и проектные компетенции. Уже на уровне бакалавриата, должны быть заложены навыки сбора и обработки материала для последующего анализа (включая интернет-источники), ориентирования в теории управления, критико-аналитического мышления. Подготовка аналитиков на уровне бакалавриата ГиМУ, связана с наличием среди преподавателей двух больших кластеров: хороших теоретиков, и тех, кто работает в сфере НИР, готов вовлекать студентов в работу коллективов разработчиков НИР для проведения первичного сбора и анализа информации. Тем самым, аналитиков могут готовить два вида университетов: классические, с акцентом на теорию, и исследовательские, с акцентом на НИРы, проводимые по заказам органов управления.

Подготовка аналитиков программой бакалавриата по ГиМУ не заканчивается: предполагается, что она должна будет продолжаться в программах магистратуры по ГиМУ аналитической направленности. «Отсев» из бакалавриата аналитической направленности может означать переход в иные программы бакалавриата по ГиМУ, не имеющие такой направленности. Программы первичной подготовки аналитиков для государственного и муниципального управления (включая кадры будущих университетских преподавателей) могут стать естественным местом, куда смогут поступать абитуриенты с высоким уровнем ЕГЭ по математике и экономике, победители профильных олимпиад по ГиМУ. Эти программы не могут быть многочисленными, они должны иметь хорошие связи с зарубежными программами-партнерами, быть престижными и, вполне вероятно, полностью бюджетными.

Вариант 2. Подготовка практиков низших и, отчасти, средних звеньев для аппарата государственного и муниципального управления, а также для органов местного самоуправления, сотрудников низшего звена для корпораций в отделы по связям с общественностью (GR-департаменты).

Значительная потребность управления в исполнительских кадрах, в случае улучшения системы оплаты соответствующих категорий и групп должностей, а также модернизации законодательства о государственной гражданской и муниципальной службе (в частности, ст. 14 79-ФЗ о квалификационных требованиях к государственным гражданским служащим) сделает данные программы бакалавриата по ГиМУ востребованными. Они могут стать основной разновидностью программ бакалавриата, реализация которых доступна большому количеству вузов. Предъявляемые к таким программам требования значительно ниже, нежели к программам первичной подготовки аналитиков, и, в тоже время, они будут хорошей «стартовой позицией» для тех, кто собирается сделать карьеру в системе государственной и муниципальной службы.

Классическая программа бакалавриата по ГиМУ для подготовки практиков будет синтетической по своему содержанию, в ней должны сочетаться в разумных пропорциях дисциплины, представляющие все профессиональные компетенции, которые могут понадобиться на разнообразных должностях в аппарате. Ключевыми для таких программ будут дисциплины, основанные на разборе управленческих кейсов, и относящиеся к праву, экономике, социологии, с опорой на добротный гуманитарный (включая философию и историю) цикл дисциплин. Именно для классического «административного направления», программы ГиМУ должны быть синтетическими, синтетический подход в перспективе целесообразен при подготовке практиков начального уровня,¹⁸ он даёт возможность наилучшего приспособления к работе, вне зависимости от того, какую должность низшего (реже – среднего) уровня займет выпускник программы. Объем математических дисциплин может быть резко снижен, экономику достаточно давать в пределах основ, объем практик в государственных и муниципальных органах, в корпорациях должен быть увеличен, а к преподаванию надо активно привлекать средний уровень должностей аппарата, засчитывая для привлекаемых служащих их педагогическую нагрузку в качестве повышения квалификации.

Вариант 3. Подготовка менеджеров для организаций некоммерческого сектора, для социальных программ.

Широкий спектр программ управления в некоммерческом секторе в настоящее время в РФ востребован в недостаточных объемах. Наиболее развиты программы такой

направленности в США, где они являются основой формирования сильных организаций гражданского общества.¹⁹ Тем не менее, серьезные достижения в данной области - создание управленческих программ социальной направленности - имеются и у некоторых российских университетов.²⁰

Бакалаврские программы для некоммерческого сектора должны иметь особый набор дисциплин, начиная с социально-гуманитарного цикла. Компетенции поддержания коммуникации, включая требования к психологической подготовке, оказываются здесь более важными, нежели компетенции, относящиеся к логическому дискурсу, экономике и праву. Полевые практики для таких программ бакалавриата представляются ключевыми в системе обучения, социальные проекты могут засчитываться в качестве отдельных курсов. Ни программы бакалавриата аналитической направленности, ни программы подготовки практиков для аппарата не могут удовлетворять таким требованиям без серьезной трансформации системы обязательных курсов по всем циклам дисциплин.

Развитие бакалавриата по ГиМУ, таким образом, объективно выводит за пределы единого, унифицирующего подхода, задаваемого государственным стандартом бакалавриата. Дальнейшее усиление вариативной части стандарта, возможность выбора уже на начальном этапе обучения тех или иных блоков из общих циклов дисциплин, не смогут в полной мере уловить специфику миссий вузов, оптимально использовать их потенциал. Готовить новый «общий» государственный стандарт бакалавриата по ГиМУ нецелесообразно, поскольку в него придется закладывать одни образовательные интенции в ущерб другим, т.е. все более ориентироваться на сами вузы и в них работающие коллективы.

Поскольку в других направлениях профессионального образования складывается аналогичная ситуация, то переход от государственного контроля профессионального образования к общественно-государственному контролю, с усилением регулирующего воздействия со стороны самого профессионального сообщества, создаваемых им органов общественного самоуправления (ассоциаций вузов), становится неизбежным.

Однако в РФ для каждого из возможных направлений формирования программ бакалавриата по ГиМУ есть ограничения.

Аналитика государственного и муниципального управления востребована в ограниченных объемах, как на федеральном, так и на региональном уровне, и концентрируется в нескольких ведущих центрах (в первую очередь - образовательные и

научно-аналитические учреждения, учредителем которых является Правительство РФ, исследовательские и федеральные университеты, ряд образовательных учреждений, учредителем которых выступают субъекты РФ). Объемы аналитики невелики как по совокупной стоимости работ; так и по оплате за ДПО как части аналитики, существующей в виде образовательных программ. Приблизительное количество экспертов, занимающихся аналитикой в области ГиМУ (включая муниципальный уровень), можно оценить следующим образом: не более 50 человек в крупном центре (аналог ИГУ ВШЭ) помноженные на не более, чем 50 центров в масштабах РФ – итого, не более 2500 человек. Это задает ограничения в подготовке аналитиков на уровне магистратуры в 500 человек в год, учитывая вероятность ухода аналитиков в другие сферы, в том числе в практику госуправления, в бизнес-консалтинг. Таким образом, требуется «запустить» около 10 программ по 50 человек в масштабах РФ на уровне магистратуры, и в 2-3 раза больше – на уровне бакалавриата. Если дополнительно учесть, что лицензией на ведение образовательной деятельности по ГиМУ многие из научно-аналитических учреждений не обладают, то, помимо ограниченной востребованности выпускников, возможности организации полномасштабного образовательного процесса по программам бакалавриата аналитической направленности также ограничены. В странах с развитой системой образования в области государственного и муниципального управления востребованность аналитиков значительно больше. Они идут работать в многочисленные «мозговые центры» - «Think Tanks», исследовательские институты, принимают участие в развитой системе программ МРА, в организациях с частичным присутствием государства (кванго). Все эти структуры выступают как промежуточное звено между обществом и властью, формируют структуру «сильного» гражданского общества.

Существуют препятствия и для формирования программ первичной профессиональной подготовки практиков для нижних и средних должностей аппарата.²¹ Основным препятствием выступает отсутствие адекватного учета уровня образования при замещении должностей, что снижает ценность образования по ГиМУ.²² Это отражается и в законодательстве о государственной гражданской службе (нет квалификационной рамки, нет требований к образованию с разделением на бакалавриат и магистратуру, с введением преференций по направлениям профессионального образования в зависимости от специфики должностных обязанностей). Требования к компетенциям не прописаны в должностных регламентах, планах индивидуального развития. Отсюда, несмотря на всю привлекательность развития указанных программ бакалавриата по ГиМУ, те

образовательные учреждения, которые будут развивать такие программы, должны предварительно:

1) совместно с работодателями определить их пожелания, включая спецификацию профессиональных компетенций и реализацию этих компетенций в учебных курсах, производственных практиках;

2) привлекать к участию в учебном процессе представителей организаций-работодателей, государственных и муниципальных служащих.

Наконец, подготовка менеджеров для публичного управления (некоммерческий сектор) также находится на начальной стадии становления. С одной стороны, имеется значительная потребность НКО в специалистах, хорошо представляющих себе специфику публичного управления, особенности фандрайзинга, умеющих контактировать с различными группами граждан, с бизнесом и властью. С другой стороны, состояние гражданского общества в РФ характеризуется как неудовлетворительное. Филантропия не развита, роль НКО в социальной сфере зачастую сводится к разовым акциям. НКО в целом слабые и их бюджеты маленькие, оплата менеджеров незначительна и работа осуществляется в основном «на энтузиазме» граждан. Тем не менее, первые попытки создать программы подготовки менеджеров для некоммерческого сектора ныне начинаются на уровне программ магистратуры,²³ но без программ бакалавриата такие программы магистратуры окажутся лишенными фундамента. Перечень теоретических дисциплин для подобных программ бакалавриата будет отличаться от других разновидностей бакалавриата по ГиМУ, в первую очередь здесь необходимы курсы «экономика общественного сектора», «социальная психология», комплекс правовых дисциплин, акцентированный на правах граждан.

Итак, уже на уровне бакалаврских программ по ГиМУ различие образовательных миссий столь значительно, что единым государственным стандартом бакалавриата их объединить невозможно, даже если стандарт бакалавриата будет включать в себя объемный блок вариативных дисциплин. Образовательные направления публичной политики, публичных отношений и публичного администрирования имеют тенденцию к «разветвлению» уже на уровне базовых дисциплин, и в соответствии с этими направлениями все больше проявляется специфика различных факультетов, отделений и кафедр ГиМУ. Они не будут, да и не смогут двигаться единообразно и сплоченно, у них значительные различия в связях с разными группами работодателей, в кадровом обеспечении образовательного процесса, в материально-технологических ресурсах.

Наступает время «индивидуальных» движений и трендов, и вряд ли стоит полагать, что современный ФГОС бакалавриата по ГиМУ 3-го поколения «промежуточный», что можно усовершенствовать недавно принятый стандарт и снова сделать его одинаково приемлемым для всех образовательных учреждений. Скорее, произойдет переход от единого государственного стандарта бакалавриата по ГиМУ к спектру оригинальных стандартов, которые будут предлагаться различными вузами.

Движение «расстандартизации» образовательной деятельности по направлению ГиМУ уже началось. Группа НИУ и национальных университетов получила право и возможность двигаться автономно, принимать свои оригинальные стандарты, выйти за пределы единого стандарта бакалавриата, используя свои преимущества и накопленный опыт.

Опишем, в каком направлении применительно к формированию оригинального стандарта бакалавриата по ГиМУ в настоящее время движется Национальный исследовательский университет – Высшая школа экономики, который начал разработку и апробацию собственных стандартов с 2010 г.

Во-первых, в НИУ-ВШЭ были сформулированы основополагающие общие принципы построения собственных образовательных стандартов бакалавриата любого направления, в том числе и стандарта бакалавриата по ГиМУ.²⁴ Их всего 5:

1. Ограниченное количество дисциплин (не более 35-40 дисциплин за четыре года обучения). Приоритет отдаётся дисциплинам, формирующим базовые компетенции (системные и профессиональные) и широкий спектр дисциплин по выбору (студент может строить индивидуальную образовательную траекторию в соответствии со своими интересами).

2. Освоение общеобразовательных и социально-гуманитарных знаний и компетенций через длительные дисциплины или цепочку дисциплин, включая дисциплины по выбору.

3. Серьезная базовая подготовка по экономическим и менеджеральным дисциплинам независимо от направления подготовки.

4. Фундаментальное освоение английского языка (изучается все 4 года). Причём после 2-го курса сдача экзамена на международный сертификат IELTS различного уровня; после 4-го курса – государственный экзамен по английскому языку, включающий как часть защиту проекта выпускной квалификационной работы на английском языке Наряду с английским на разных направлениях подготовки возможно изучение и других иностранных языков.

5. Развитие аналитических и исследовательских навыков и компетенций, в том числе через включение в базовый учебный план научно-исследовательского семинара, начиная с 1-го года обучения.

Во-вторых, в основу разрабатываемых стандартов бакалавриата НИУ-ВШЭ заложен компетентностный подход, который предполагает при выборе преподаваемых дисциплин исходить из развиваемых компетенций, их инструментализации. В НИУ-ВШЭ разработан Единый классификатор компетенций, в котором все компетенции делятся на системные и профессиональные. Системными компетенциями должны обладать все выпускники НИУ-ВШЭ – они общие для всех направлений подготовки и призваны представлять основу компетентностных образовательных результатов университета. Профессиональные компетенции делятся на инструментальные и социально-личностные. Инструментальные компетенции определяются видом профессиональной деятельности; социально-личностные варьируются набором социально-личностных качеств, желаемых в конкретной профессиональной области.

Разработка собственного стандарта бакалавриата на факультете ГиМУ НИУ-ВШЭ ведется на основании представленных выше принципов формирования стандартов и нового классификатора компетенций.²⁵

Приступая к разработке собственного стандарта, необходимо было определиться, какой из трех вышеперечисленных вариантов программ мы выбираем, кого, для каких областей профессиональной деятельности, мы готовим: аналитиков «начального» уровня, практиков нижних и средних групп должностей для аппарата, или менеджеров небольших НКО и «локальных» социальных программ. Выбор любого варианта, в перспективе, означает концентрацию на одних направлениях и дисциплинах в ущерб другим и ограничивает уже существующие возможности факультета. Кроме того, выбирая только один из трёх вариантов, мы резко ограничиваем выбор самих студентов, что противоречило бы пункту 1 основных принципов построения стандарта НИУ-ВШЭ. Поэтому, в настоящее время, приоритет отдан созданию *синтетического оригинального стандарта бакалавриата ГиМУ*.

Синтетический характер базового ядра (core courses) оригинального стандарта НИУ-ВШЭ по ГиМУ складывается из необходимости обеспечить фундаментальные знания и компетенции не в одной области, а в нескольких: экономика, менеджмент, право, плюс основы собственно государственного и муниципального управления. Это требование неизбежно приходит в противоречие с требованием ограниченности количества и объема

дисциплин, составляющих базовое ядро, поэтому требуется ввести дополнительные ограничения на включение дисциплины в состав базовых.

Базовыми мы считаем дисциплины, которые, прежде всего, способствуют формированию системных компетенций, являющихся обязательными для всех направлений обучения в НИУ-ВШЭ, с учетом того, что для НИУ-ВШЭ обязательно основательное знание экономики. Кроме того, знания базовых дисциплин должны быть универсально применимыми, т.е. наличие этих знаний должно позволять быстро осваивать другие, новые знания и компетенции, в случае изменения профиля деятельности. Наконец, базовые дисциплины должны быть совместимы с базовыми дисциплинами наших зарубежных университетов-партнеров, чтобы обеспечить академическую мобильность, возможность как продолжения обучения в зарубежных университетах по программе, соответствующей нашему направлению, так и возможность обучения студентов из-за рубежа на факультете ФГиМУ НИУ-ВШЭ.

Изучение дисциплин базового ядра, или то, что американцы называют “majors” программ бакалавриата зарубежных университетов, привело нас к выводу, что следует расширять понятийное поле, поскольку зарубежные термины в области ГиМУ не имеют точно сформулированных русских эквивалентов, и в результате большие разделы знаний не присутствуют в наших программах. Так, дисциплину, которую в российской практике ГиМУ называют «Основы государственного и муниципального управления», мы полагаем, следует назвать *«Основы публичного управления»*. Такое изменение задает смещение акцентов с управления, которое осуществляется государством, на управление, которое определяется обществом, а осуществляется государством во взаимодействии с обществом. Далее, эффективность системы государственного управления зависит от структуры государственных органов и развития этой структуры, поэтому появилась базовая дисциплина *«Структура и институциональное развитие государственных органов»*, что принципиально отличается от технократически ориентированных дисциплин «Технологии государственного управления», смещает акценты на понимание государственных органов как институтов развития. Следующий, не менее важный раздел обучения бакалавров, который в международной практике называется «Public Policy Analysis». По сути, и в нашем образовании бакалавров должна присутствовать дисциплина, которая должна осветить вопросы формирования политики государства как общественного процесса, дисциплина с ориентировочным названием *«Проектирование и анализ публичной политики»*. И наконец, эффективность публичного управления упирается в эффективное использование государственных и муниципальных финансов, что смещает преподавание с описания сугубо

бюджетных вопросов на более широкое видение всего процесса. Этому соответствует дисциплина «Управление общественными финансами». Мы полагаем, что данные четыре базовые дисциплины должны стать той основой, которая позволит нашим выпускникам ориентироваться в динамично развивающейся профессии публичного управления, приобретать новые знания, менять виды управленческой деятельности.

Процесс разработки содержания оригинального стандарта ГиМУ в НИУ-ВШЭ еще не завершен. В частности, предстоит уточнить наборы профессиональных компетенций для блоков дисциплин по выбору таким образом, чтобы они стали логическим продолжением профессиональных компетенций базовых дисциплин, в соответствии с областями последующей профессиональной деятельности выпускников.²⁶ Тем не менее, этот путь должен быть пройден до конца, поскольку потребность в подготовке профессионалов для широкого спектра управленческих должностей велика - от государства до НКО, от социальной сферы до сферы взаимодействия бизнеса и государства, от практики до аналитики управления. Потребность в подготовке «публичных администраторов» не может быть ограничена ни программами магистратуры по ГиМУ, ни подготовкой на уровне среднего профессионально-технического образования, ни программами повышения квалификации. Требуется развивать все указанные уровни подготовки, и каждый университет, каждый факультет и кафедра ГиМУ смогут найти свои преимущества, построить свой вариант обучения, наконец, предложить студентам и работодателям свою образовательную миссию и свои оригинальные стандарты, в частности, стандарты бакалавриата по ГиМУ.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ В противоположность, исходная посылка общественно-государственного контроля заключается в том, что средства, выделяемые государством на высшее профессиональное образование, - это средства налогоплательщика. Поэтому профессиональные образовательные сообщества, как фрагмент гражданского общества, имеют право осуществлять саморегуляцию содержания образовательного процесса, а государство в содержание образования не вмешивается, оно является арбитром, действующим в интересах общества в целом и определяющим рейтинг образовательных учреждений.

² ФГОС ВПО по направлению подготовки 081100 – государственное и муниципальное управление, квалификация (степень) бакалавр, утвержден Приказом Минобрнауки России от 17 января 2011 г., № 41, зарегистрирован Минюстом России 31 марта 2011 г.

³ Федеральный Закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» №125-ФЗ от 22 августа 1996 г., ст. 6.

⁴ ГОС ВПО по специальности 061000, подготовка специалистов, утвержден Госкомитетом РФ по высшему образованию 3 февраля 1995 г.

⁵ ГОС ВПО по направлению 521500 «Менеджмент», подготовка бакалавров, утвержден Минобразования России 14 апреля 2000 г.

⁶ ГОС ВПО по специальности 061000, подготовка специалиста квалификации «менеджер», утвержден Минобразования России 17 марта 2000 г.

⁷ Болонская декларация. Совместное заявление европейских министров образования. 19 июня 1999 года, г. Болонья, Италия.

⁸ Представляется, что в последнее время найден компромисс сторонников и противников перехода от пятилетних программ подготовки специалистов к совокупности четырехлетних программ подготовки бакалавров и двухлетних программ магистратуры.

Именно, бакалавры нужны в тех областях профессиональной деятельности, в которых востребованы специалисты, обладающие не более, чем универсальным набором первичных профессиональных компетенций, либо специалисты, претендующие на ясно выделенные кластеры младших должностей. Специалисты для таких областей излишне квалифицированы, от них трудно ожидать внятной мотивации пребывания на младших должностях, поскольку они стремятся как можно скорее уйти с указанных должностей, внести зачастую опасные вне регламентные модификации в исполнение достаточно рутинных должностных обязанностей, имеют тенденцию к критическому отношению к действиям руководства «я бы сделал иначе, и лучше».

Наоборот, бакалавры, как недостаточно квалифицированные специалисты, не нужны там, где «стартовый» уровень профессиональной деятельности требует значительных знаний и умений, где ответственность очень высока, где требования творческого подхода к деятельности имеются уже на младших должностях. Перечень этих направлений профессиональной деятельности в основных чертах определен, он охватывает медицинские и технические специальности, требующие начального высокого уровня овладения практическими умениями и навыками. Можно предположить, что это должно относиться и к специальностям высшего профессионального образования с высокими требованиями к начальному уровню теоретических знаний (теоретическая математика, и теоретическая физика, возможно – отдельные разделы химии и биологии).

⁹ Тем более что закрытие специалитета по ГиМУ, без параллельного создания бакалавриата по направлению ГиМУ, автоматически приведет к тому, что профессиональное высшее образование по ГиМУ на уровне бакалавриата сведется исключительно к менеджменту, понимаемому как бизнес-менеджмент. Возможностей, предоставляемых ГиМУ как профилем в составе менеджмента, явно недостаточно для преподавания, даже на уровне бакалавриата, всего комплекса необходимых для ГиМУ дисциплин.

¹⁰ Сайт <http://abitur.nica.ru/> содержит сводные данные о всех лицензиях на осуществление образовательной деятельности по направлениям высшего профессионального образования (специалитет, бакалавриат, магистратура), распределенных по направлениям и вузам России.

¹¹ Более точно, в списке УМО (базовый вуз – Государственный университет управления, сайт www.umoman.ru значатся 459 вузов, однако, этот список постоянно пополняется.

¹² Оценка в $\frac{2}{3}$ от общего количества ВУЗов, входящих в УМО по менеджменту, а также имеющиеся различия потенциала существующих факультетов и кафедр ГиМУ, их образовательных программ, обсуждалась на заседаниях Российской Ассоциации по ГиМУ на этапе разработки проекта стандарта

бакалавриата (в связи с формированием перечней дисциплин, входящих в профессиональный цикл). См. также: Барабашев А. Г., Масленникова Е. В. «Образование в сфере публичного управления: компетентностная парадигма» - Журнал «Вестник МГУ, Серия Управление». № 3, 2010.

¹³ Разработка Единой профессиональной рамки в РСПП является движением в нужном направлении, однако соединения этой рамки и компетентностного подхода, выраженного в формировании профессионально-квалификационных требований к должностям (ПКТ) еще не произошло.

¹⁴ Указ Президента Российской Федерации от 27.09.2005 № 1131 «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы».

¹⁵ В настоящее время разработаны предложения в рамках Стратегии 2020 по изменению функциональной и должностной структуры государственной гражданской службы на основе профессионально-функциональной модели.

¹⁶ Применительно к США, специфика трех возможных ориентаций образовательных программ публичного управления рассмотрена в статье: А.Г. Барабашев, Е.Л. Гуселетова «Исследование публичного управления в США: истоки, этапы развития, современное состояние, эволюция образовательных программ» - журнал «Вопросы государственного и муниципального управления», № 2, 2010.

¹⁷ Возможна и иная направленность, например, на анализ природоохранных и экологических проблем управления (хороший пример – ведущий факультет данного направления в США - SPEA, Indiana University, Bloomington).

¹⁸ Однако, как будет показано далее, создание специализированных бакалаврских программ не-синтетического плана в настоящее время невозможно по ряду причин.

¹⁹ Так, по данным NASPA (база данных факультетов ГиМУ в США), осенью 2010 г. 76 факультетов предлагали курсы в области НКО. – См.: NASPA Program Almanac, Undergraduate Courses, offered Fall 2010.

²⁰ В частности, данное направление развито в Российском государственном социальном университете.

²¹ Среднее специальное образование (ПТУ) в данной области как альтернатива бакалавриату не развито. Образец обратного отношения – Германия, в которой имеется развитая система профориентации в технических училищах.

²² Существующий аппарат не профессионален, только около 2% служащих имеют профильное образование ГиМУ по направлениям деятельности государственных органов.

²³ В частности, в НИУ-ВШЭ в 2012-2013 гг. возможно удастся создать программу магистратуры в рамках направления ГиМУ по управлению в некоммерческом секторе.

²⁴ <http://www.hse.ru/standards/>

²⁵ Описание профессиональных компетенций по базовым курсам и блокам специализаций бакалавриата по ГиМУ, предлагаемое НИУ-ВШЭ для направления ГиМУ, будет дано во второй статье, которая в настоящее время находится в процессе подготовки.

²⁶ Анализу профессиональных компетенций бакалавров государственного и муниципального управления, соотношению требуемых способностей, знаний, умений и навыков будет посвящено продолжение настоящей статьи.

Литература:

1. А. Г. Барабашев, Е. В. Масленникова. «Образование в сфере публичного управления: компетентностная парадигма» - Журнал «Вестник МГУ, Серия Управление». № 3, 2010.
2. А.Г. Барабашев, Е.Л. Гуселетова. «Исследование публичного управления в США: истоки, этапы развития, современное состояние, эволюция образовательных программ» - журнал «Вопросы государственного и муниципального управления», № 2, 2010.
3. Болонский процесс и подготовка современных государственных служащих: российский и зарубежный опыт. Под ред. С.Ю. Наумова. Саратов, Изд-во Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина., 2008.
4. Государственная служба: комплексный подход. Под ред. А. В. Оболонского. М., Дело, 2009.
5. Единый классификатор компетенций НИУ-ВШЭ - <http://www.hse.ru/studyspravka/ekk> .
6. Лайл М.Спенсер-мл., Сайн М. Спенсер. Компетенции на работе. Модели максимальной эффективности работы. Пер. с англ. М., Изд-во ГИППО, 2010.
7. С.П. Мясоедов. «Болонская декларация и конкурентоспособность российских студентов» - Журнал «Государственная служба» № 1(69), 2011.
8. Стратегии развития российских вузов. Ответы на новые вызовы. Под ре. Н. Л. Титовой. М., Изд-во ГУ-ВШЭ, 2008.
9. А.И. Турчинов. «Дополнительное профессиональное образование и проблемы формирования и реализации профессионализма и компетентности государственных гражданских служащих» – журнал «Образование и общество», №6, 2006.
10. Стив Уиддет, Сара Холлифорд. Руководство по компетенциям. Пер. с англ. М., Изд-во ГИППО, 2008.
11. Francoise Delamare le Deist & Jonathan Winterton (2005). What is competency? *Human Resource Development International, Vol. 8, No. 1, 27 – 46, March 2005*
12. Henry, N., Goodsell, C. T., Lynn, L. E., Jr., Stivers, C., & Wamsley, G. L. (2009). Understanding excellence in public administration: The report of the task force on educating for excellence in the master of public administration degree of the American society for public administration. *Journal of Public Affairs Education, 15(2), 117–133.*

-
13. M. W. Horrigan (2004). Employment projections to 2012: Concepts and context. *Monthly Labor Review*, 127(2), 3–21. Retrieved from www.bls.gov/opub/mlr/2004/02/art1full.pdf
 14. Owen M. Huges (Ed.) (1998). *Public Management & Administration: An Introduction* Second Edition. Palgrave, 1998
 15. Y. Hur, & M. Hackbart, (2009). MPA vs. MPP: A distinction without a difference? *Journal of Public Affairs Education*, 15, 397–424.
 16. R. S. Morse & T. F. Buss (Eds.) (2008). *Innovations in public leadership development*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
 17. NASPAA Standards. (2009). Commission on peer review and accreditation. Retrieved from www.naspaa.org/accreditation/standard2009/docs/NS2009FinalVote10.16.2009.pdf
 18. NASPA Program Almanac, Undergraduate Courses, offered Fall 2010.