УДК [378:35.08](100)

Павленко Н.Б.,
кандидат филологических наук, доцент
зав. кафедрой «Иностранные языки»
Орловского филиала РАНХиГС при Президенте РФ,

ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

В данной статье рассматривается система профессионального административного образования в таких высокоразвитых зарубежных странах, как США, Франция и др., где уровень экономического и социально-политического развития прямо зависит от качества подготовки управленческих кадров.

Ключевые слова: административное образование, система государственной службы, подготовка кадров, конкурсный отбор, практическая направленность обучения, методы подготовки кадров.

Термин «административное образование» взят из зарубежной практики образовательных систем. Он подразумевает под собой подготовку, переподготовку и повышение квалификации кадров для нужд государственной службы федеральных, региональных и муниципальных органов власти.

Иностранный опыт становления и развития системы государственной службы, подготовки кадров управления позволяет понять основные тенденции мирового образовательного процесса, сравнить различные модели обучения руководящих кадров; помогает увидеть как недостатки, так и перспективы развития и ориентироваться на эффективные формы и методы обучения. При этом речь идет о важнейшей закономерности социодинамики цивилизованных стран, которая состоит в том, что уровень экономического и социально-политического развития любого государства прямо зависит от качества управленческих кадров, которые являются движущей силой общественного прогресса.

Следует отметить, что институт подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих в зарубежных странах является **составной частью практикуемой той или иной системы государственной службы.** При всех существующих подходах к организации государственной службы государственные органы зарубежных стран стремятся обеспечить ее устойчивость за счет сохранения и совершенствования профессиональных кадров, имеющих значительный опыт работы в органах власти и управления. Ядро кадров практически не зависит от результатов парламентских выборов и других изменений в политическом строе зарубежных стран. Такой порядок обеспечивает высокий уровень профессионализма государственной службы и ее влияние в государственной и общественной жизни стран. В Западной Европе считается, что госслужащий должен быть способен занимать различные должности на протяжении всей своей карьеры. Кроме того, преобладает мнение, что служащий совершенствуется на практике и что трудовой стаж — это гарантия профессионализма. Соответственно отбор государственных служащих должен выявить их одаренность. На всех уровнях приема на службу на конкурсной основе выявляются общие знания, а не знания в какой-то конкретной форме, что позволяет выявить такие качества кандидатов, как ясность ума, способность к умозаключениям и свобода выражения мысли, оценить их образованность. Кроме того, на госслужбе, как и в частном секторе, профессиональная специализация требует предварительного общего образования. К тому же невозможно выполнять одни и те же функции на протяжении всей жизни.

Безусловно, зарубежная система профессионального административного образования заслуживает особого рассмотрения. Следует подчеркнуть только, что административные учебные заведения мирового уровня — Национальная Школа Администрации (ЭНА) во Франции, Федеральная Академия государственного управления в Германии, Колледж по обучению государственных служащих в Великобритании и др. — работают под руководством соответствующих министерств, осуществляющих управление государственной службой. В России же аналогичные структуры отсутствуют, хотя давно назрела потребность в их формировании.

В США разрабатываются сертификаты базовых умений и знаний, требуемые в рамках стандартов секторов экономики (вся экономика поделена на 15 секторов). В каждом секторе предусмотрено не более шести групп концентрированных умений и знаний. Например, в секторе "бизнес и администрирование" такими базовыми умениями и знаниями выделяются: английский язык; базовая математика; коммуникативные умения; умение решать проблемы. Кроме этого, в этом секторе будут разработаны стандарты по таким группам концентрированных умений и знаний, как человеческие ресурсы, поддержка персонала; информационные услуги для управления; работа в офисе; бухгалтерское дело.

Для получения сертификата работник должен соответствовать стандартам базовых умений и знаний и, как минимум, одному набору концентрированных умений и знаний. Сертификат позволяет владельцу получить работу в данном секторе экономики или общественной сферы и подняться по крайней мере на одну ступеньку вверх по служебной лестнице. Сертификация знаний обеспечивает также горизонтальную мобильность внутри организации. Сертификаты признаются другими секторами, что также повышает мобильность работника на рынке труда.

Для лучшего понимания тенденций в американском опыте, на наш взгляд, также важно учитывать следующее. В центре разработки стандартов умений в США находится требование повышения экономической эффективности секторов и мобильности на рынке труда в целях повышения благосостояния граждан. В разработке стандартов участвуют различные категории заинтересованных сторон: работодатели, профсоюзы, представители сферы образования и местных сообществ и др. Стандарты не являются обязательными, их принятие обусловлено чисто экономическими факторами.

В последней трети XX столетия в США и в других инфраструктурно развитых странах фиксировался определенный кризис общественного доверия к государственно-

му управлению (руководству), что снижало желание талантливой молодежи поступать на государственную службу. Ныне руководствуются пониманием того, что в современных условиях от лидеров-управленцев нового поколения требуется[1]:

а) глубокое понимание меняющегося мира, в том числе восприятие его как усиление процессов глобализации и формирования единого общемирового рынка,

б) наращивание информационного влияния на характер формирования государственного управления через институты демократического устройства политической системы.

В правительственных школах государственной и международной политики США, где обучаются действующие и готовящиеся к карьере чиновники, в последние годы придерживаются принципа «вращающейся двери». При подготовке кадров руководителей для государственного сектора стала решаться триединая задача[2]:

1) лучше управлять некоммерческими организациями;

2) добиваться плодотворного сотрудничества бизнес-корпораций и некоммерческих организаций;

3) корректно уточнять и регулярно обновлять критерии подотчетности негосударственных структур правительственным учреждениям в обмен на государственную поддержку этих структур.

Поскольку образовательные программы отличаются мультикультурностью и мультидисциплинированностью, они строятся на анализе различных ситуаций. Синтез-анализ строится через призму множества академических дисциплин, которые ранее преподавались отдельно одна от другой. Созрело понимание того, что «лидерство» и «управление» требуют новой практики коллективной работы, а именно умения вести переговоры, иметь хорошую адаптацию к различным организационным культурам бизнеса и деятельности все новых некоммерческих организаций, а также точного знания целей и задач функционирования органов власти и государственного управления.

Выделяются три сектора: 1) власть, 2) некоммерческие структуры и 3) бизнес[3]. В настоящее время достаточно отчетливо проявляются тенденции ко все большему их взаимодействию, т. е. подготавливаемый чиновник должен быть адаптирован к работе в любом из трех секторов, при этом учитывается возможность перехода из одного сектора в другой.

Таким образом, идеальная модель преуспевающего руководителя в системе управления строится на совокупности обязанностей аналитика, менеджера и защитника своей необходимой миссии. Конечная цель — результат оказываемых специфических менеджерских услуг с учетом использования ценностей, идей и принципов, а также способностей по привлечению на свою сторону сторонников. Принимая во внимание, что проблема падения общественного доверия к государственным и смежным институтам не имеет простого решения, правительственные учреждения в США все чаще подчеркивают потребность поддержки постоянного диалога между учеными, действующими политиками, управленцами и общественностью.

В США подготовка карьерных чиновников осуществляется по программам серии MPA и MPP, что в целом соответствует статусу магистерской программы. Обучение ведется, как правило, в специализированных правительственных колледжах при известных университетах или по заказу местных (территориальных) органов власти с компенсацией затрат на обучение в различных вариациях.

MPA — это программы (Master of Public Administration), ориентированные на подготовку управленцев. Суть обучения по этим программам состоит в "научении" управлению ради общественной пользы (в отличие от программ MBA — Master of Business Administration, где цель обучения — "извлечение прибыли"). Обучение по программам MPA входит в компетенцию крупнейших университетов США. Настоящим и будущим чиновникам здесь прививается больше практических навыков, чем в европейских университетах или в соответствующих школах — колледжах, предназначенных для обучения госслужащих.

Первая особенность программ серии MPA и их разновидностей состоит в том, что, во-первых, обучаемые получают знания сразу по трем смежным областям знаний — экономи-

ке, юриспруденции и менеджменту. Дополнительно к этому предусматривается хорошая подготовка по психологии, социологии и политологии, а также языковая подготовка. Совершенное владение компьютерной техникой — обязательный атрибут обучения, так как содержание многих учебных дисциплин строится на тренингах, решении прикладных компьютерных задач, виртуальном анализе и построении управленческих моделей.

Второй особенностью подготовки по программам МРА является обязательный для абитуриентов 2—3-летний стаж работы в системе управления, а для иностранцев, обучающихся по отдельным программам, — до 7 лет в сфере администрирования в институтах публичной власти.

Третья особенность МРА-программ заключается в том, что они относятся к postgraduate программам. Поэтому вступительных экзаменов при поступлении в прямом понимании смысла этого понятия нет. Однако идет тщательный отбор кандидатов. Отбираются инициативные и активные, с выраженными лидерскими качествами абитуриенты, т.е. умеющие оценивать ситуацию, использовать благоприятные и создавать новые возможности. Кандидаты должны проявить свои способности преодолевать барьеры, иметь соответствующий уровень языковых знаний (английский), обладать способностью к аналитике, иметь другие знания, которые включаются в процедуры, предусмотренные для поступающих в различные университеты. Характерно, что стоимость, а значит, и затратность обучения по этим программам достаточно высока. В разных университетах имеется своя специфика, а соответственно и стоимость обучения различается.

Наиболее типичными средствами при отборе будущих слушателей являются[4]:

— заполнение специальной формы (Application Form);

— документ с результатами стандартизированного комплексного экзамена (теста): для иностранных студентов это TOEFL (Test of English as a Foreign Language) и для американцев — так называемый graduate test;

— GRE (Graduate Record Examination) — сдача теста, который соответствует экзамену для поступления в аспирантуру/магистратуру и бывает двух видов: общий (general) и предметный (subject). По характеру построения тест строится таким образом, чтобы подтвердить знания и умения, соответствующие степени бакалавра. GRE используется для проверки уровня знаний по трем разделам: английскому языку, математике, аналитике;

— тематическое эссе о себе, в котором логично и лаконично (в пределах 400 слов) излагается цель изучения программы МРА и выражается готовность к будущей профессиональной деятельности;

— два-три рекомендательных письма, как правило, одно — от руководителя с места работы, а другие — на выбор для тех, кто бы мог охарактеризовать уровень лидерских качеств, целеустремленность и другие способности, необходимые для работы в сфере управления;

— документ, подтверждающий завершенное образование (не ниже бакалавра, а для иностранцев документ Transcript of grades).

Тест GMAT (General Management Admission Examination) для проверки управленческих способностей используется для поступления для освоения программы МВА. Максимальное количество баллов GMAT — 800, а для поступления требуется набрать не менее 600—720 баллов[5].

Общая структура МРА — программ для получения степени магистра (мастера) администрирования в сфере реализации публичной власти выстроена так, что предполагает присвоение степени и предназначена для последующей административной карьеры в правительственных структурах или некоммерческих организациях. Выпускники могут также нести службу в администрациях местных властей.

МРА-программы имеют разные названия и соответственно отражают основное содержание их специализации: магистр (мастер) администрирования в правительственных учреждениях (правительственный чиновник); магистр (мастер) государственной политики; магистр (мастер) сферы управления в некоммерческих организациях; стратегический аналитик (магистр экономики управления). Освоением программ обеспечивается подготовка специалистов. Для анализа и прогнозирования равновесия между государственным уч-

реждением и коммерческими стратегиями предприятий бизнеса и др.

Учебный процесс по МРА-программам организуется на хорошем фоне изучаемых социальных дисциплин. Изучение основ государственной службы включает освоение следующих учебных разделов и дисциплин: основные концепции управления; теория организации; подготовка и принятие решения; социальные процессы и их системный анализ; статистика; политическая экономия и ее исследование. В блок специализированных дисциплин включены национальный и международный общественный процесс, вопросы безопасности. В этом же разделе изучается стратегическое, городское и местное планирование; управление общественным сектором; энергетическая и окружающая среда; стратегия перевозок (транспортные коммуникации); система образования, здравоохранения и медицинского обслуживания, организация паркингов (стоянок); управление системой ремонта и восстановления зданий и других сооружений; охрана правопорядка.

Учебное время, затрачиваемое на обучение непосредственно в аудиториях, составляет до 40%. Каждая из специализирующих МРА-программ включает тренинги и практикумы, стажировки. При этом преследуется цель — научить решать практические задачи, причем с помощью современных информационных сетей. Достигаемая цель — привитие коммуникативных навыков и овладение на практике методами управления. Тем самым обеспечивается организационная связь теории, анализа местной практики и разрешение конкретных управленческих ситуаций.

Важной частью обучения по МРА-программам является изучение практики политических и правовых институтов, общественных процессов, экономических и социальных систем и их движущих сил. При этом ставится задача — вникнуть в суть таких проблем, как организационная компетентность и организационное поведение; овладеть методами работы финансовых органов и методами анализа, включая количественный, экономический и статистический; научиться овладению компьютерными системами; изучить проблемы и навыки оздоровления экологии человека и среды обитания. Эта часть обучения обеспечивает предметный анализ по следующим блокам[6]:

— государственная служба и общество,

— анализ общественного порядка,

— специальное поведение в организациях гражданского общества (общественные организации),

— общественные организации и управление в государстве,

— финансы организаций общественного сектора (государственные и муниципальные финансы),

— количественный анализ,

— автоматизированные (компьютерные) системы в государственном управлении (администрирование в системе публичной власти),

— социальная статистика как инструмент научного анализа,

— управление некоммерческими организациями.

Процесс обучения строится по принципу «слоеного пирога», где выделяются управляющие программы и субъекты политики в лице общественных институтов. Приемы научения управлению сосредоточиваются на четкости следования целям и установкам обучения, проектированию и практическому решению задач по достижению целей на всех его этапах. При этом включаются разные подходы, чтобы обеспечить «человеческое» (социальное) управление ресурсами для достижения управленческого воздействия. Навыки обучаемого концентрируются на полноте применения и выполнении управленческих воздействий при оценке стратегии, а также комплексном использовании политических, экономических и организационных подходов. При этом исследуются финансы, их воспроизводство и эффективность затрат. Учебные задачи решаются в условиях дефицитности ресурсов, используются разные (вариантные) подходы.

Цель МРА-программ состоит главным образом в том, чтобы обеспечить фундаментальность понимания ситуативного контекста и динамики развития общественного сектора, а также развить универсальные организаторские и аналитические навыки, необходимые для эффективной профессиональной деятельности. Обязательным яв-

ляется умение осуществлять предметный анализ, строить прогноз развития ситуации или предлагать вариантное разрешение социальной проблемы, применяя управление финансами. От выпускника, обучающегося по MPA-программе, требуется приобретение навыков, знание и владение реальной управленческой практики. Поэтому выпускники, изучившие MPA-программы, могут работать в аппаратах администраций органов публичной власти в качестве как непосредственных «менеджеров управляющих программ», так и «экспертов-аналитиков» в разных сферах общественного управления (социальная, экономическая, охрана окружающей среды, оценка эффективности управленческих программ «на пересечении целей» и т.п.). Подготавливаются также специалисты по стратегии для осуществления контроля за исполнением законодательства, соблюдением гарантий и защитой прав предприятий и потребителей.

MPA-программы строятся по гибким модулям. В американской практике существуют следующие их модификации[7]:

— для целей и задач общественного сектора города (администраций округов внутри города), а также для администраций судов,

— аппаратов дипломатической государственной службы,

— для службы в международных организациях («международный чиновник»).

При обучении внимание концентрируется на специфической функциональной области, а также различных типах использования финансов и социального управления ресурсами. Возможна также специализация MPA-программ по конкретным областям стратегического управления (в здравоохранении, социальных услугах, природных ресурсах и экологии окружающей среды и т.п.). Важным аспектом в реализации MPA-программ является их аккредитация в Национальной ассоциации школ общественных дел и администрирования. Сокращенно она называется NASPAA. Для признания программы следует пройти довольно сложный путь. Процесс аккредитации включает оценку по многим факторам, но прежде всего это оценка выпускников MPA-программ по специальному тесту — GRE. Он включает устный экзамен и тесты по отдельным частям отобранных циклов учебных дисциплин. В отдельный раздел аккредитации вынесены вопросы финансирования MPA-программ, а также оплата практики (интернатуры) в органах местной власти, которая должна составлять до 20 часов в неделю. Работа практиканта оплачивается в рамках должности, на которой он проходит стажирование. Практика может быть организована и в исследовательской форме — практикант используется в качестве эксперта-ассистента (assistantships). Таким образом, MPA-программы имеют целевой характер подготовки для администраций правительственных организаций и учреждений, администрациий городов, а также для работы в некоммерческих организациях, включая международные. В правительственной школе имени Кеннеди Гарвардского университета (The Kennedy School of Government) реализуются MPA-программы по подготовке специалистов в области общественной политики и политического администрирования для последующего занятия чиновниками руководящих должностей. Рассмотрим три реализуемые здесь образовательные программы.

MPP — "Мастер в области общественной политики" — программа, которая реализуется как двухгодичный курс с получением степени магистра. По этой программе обучаются студенты, готовящиеся стать политическими аналитиками и общественными лидерами. Содержание программы включает следующие учебные дисциплины: правосудие, окружающая среда, управление и бизнес, жилищные вопросы и развитие общества, общественные службы, международная безопасность, международная торговля и финансы, некоммерческое управление, транспорт, экономическое развитие городов, пресса и политика. У этой MPP-программы может быть дополнительная специализация «городское планирование и политика», т.е. выпускник получает степень магистра в области общественной политики и городского планирования. Поступление на обучение возможно после бакалавриата и 2—3-летнего стажа работы в сфере общественного управления.

MPA-программа «Мастер в области международного развития» создана для подготовки нового поколения специалистов в области международного развития. Кандидатами для обучения являются уже работающие в пра-

вительственных учреждениях, центральных и региональных банках, а также в неправительственных организациях и занимающиеся вопросами международного развития. Программа носит экономический характер, поэтому предъявляются требования к хорошему знанию экономики и математики (в рамках степени бакалавра). Программа включает политический анализ международной экономики и предлагает курсы научных исследований в области аналитической и международной политики. Планируется большое количество факультативов, отвечающих высоким профессиональным требованиям. Возможно получить диплом (сертификат) по нескольким смежным специальностям. Как правило, срок обучения — два года.

Программа MPA-2 — «Мастер в сфере общественного администрирования» — представляет собой двухгодичный курс для представителей сферы государственного администрирования и органов местного самоуправления и предполагает подготовку чиновников в их начальной карьере.

MPA/MC — программа с названием «Mid-Career Masson Fell as Program" — создана специально для подготовки действующих и будущих лидеров из различных развивающихся стран и стран с переходной экономикой. Это уникальный одногодичный курс для кандидатов, которые имеют семилетний стаж работы в сфере общественного управления. Изучаются учебные дисциплины, связанные с получением степени магистра в области общественного администрирования, и практикуются специальные тематические практики (стажировки) на должностях в правительственных учреждениях, общественных организациях (в редакциях СМИ, некоммерческих организациях) или компаниях с выраженным сектором общественных интересов.

Характерным признаком MPA-программ является сертифицированность учебных дисциплин и курсов в целом. В различных университетах и специализированных колледжах для подготовки чиновников при этих университетах часто используются авторские учебные курсы. Они получают кодифицированный шифр и затем используются при планировании семестровых расписаний.

Система обучения государственных служащих во Франции отличается стройностью и продуманностью. В нее входит ряд специальных учебных заведений.

Важнейшее из них — известная Национальная школа администрации (ЭНА), основанная в 1945 г. Она готовит государственных служащих высшей категории. Окончание ЭНА открывает путь к самым высоким административным должностям. Ежегодно в школу принимают 100 человек (одна треть из них — иностранцы). Проводится три конкурса[8]:

1) для выпускников университетов или институтов политических наук; для этой категории нет специальных подготовительных занятий;

2) для государственных служащих, имеющих стаж работы 10—12 лет;

3) для лиц свободных профессий.

Для последних двух категорий организуются курсы подготовки продолжительностью до двух лет. Обычно в конкурсах участвуют в общей сложности около 1000 кандидатов. Отбор иностранцев проводится во французских посольствах. Учебный процесс (включая стажировку) продолжается более двух лет и рассчитан на активные методы обучения (работа с документами, семинары, контакты со специалистами, отчеты и пр.). Обучение платное. Изучаются дисциплины по следующим направлениям: юриспруденция, административное право, бюджет и налоги, экономика, государственное управление (в том числе международные и европейские аспекты), иностранные языки. Выпускникам школы предоставляются места в администрации с учетом результатов учебы.

Во главе ЭНА стоит административный совет, председателем которого является вице-президент Государственного совета. В него входят представители министерств, государственные служащие высшей квалификации, представители учащихся, персонала и профсоюзов. Директор ЭНА назначается декретом Совета министров и может быть снят только по представлению административного совета.

В пяти городах (Бастиа, Лилль, Лион, Мец, Нант) работают региональные институты администрации (РИА), готовящие кадры для центральной государственной службы. Каждый из них набирает ежегодно по конкурсу 100—120 человек. Отдельные конкурсы организуются для тех, кто имеет университетское

образование, для служащих администраций со стажем 4 года и для тех, кто имеет общий трудовой стаж не менее 5 лет. Обычно конкурс очень высокий. Письменные экзамены, призванные проверить общую культуру претендента (проблемы современного французского общества и международных отношений) и его знания в области правоведения и экономики, проводятся одновременно в разных городах, устный экзамен — в Париже. Экзамены принимают независимые комиссии. Те, кто сдал вступительные экзамены с лучшими результатами, имеют право первоочередного выбора института, в котором хотели бы обучаться. Обучение (вместе со стажировками) продолжается год. Успешно сдавшим все экзамены и прошедшим стажировки предоставляются на выбор должности в административных органах. Тот, кто не выдержал экзамена, должен либо начать все сначала (пересдача не допускается), либо, если он уже работает, возвратиться на свое место, не получив желаемого повышения. ИРА готовят кадры для всех министерств, но некоторые из них имеют и собственные специализированные школы.

Обучением кадров для местных коллективов ведает, как говорилось выше, Национальный центр местной государственной службы.

Региональные Институты Администрации (РИА) являются высшими профессиональными учебными заведениями для государственных служащих. Они работают в трех направлениях[9]:

— подготовка административно-управленческого персонала категории А. Всего насчитывается 5 таких заведений с общим набором 600 учащихся, прошедших один из трех конкурсов: «внешний», «внутренний» и специальный;

— переподготовка административных работников. Эта форма обучения предоставляется всем государственным служащим;

— международное сотрудничество, возложенное на них французским правительством. В рамках этой деятельности РИА организуют во Франции и других странах курсы и/или экспертизы, которые впоследствии могут быть преобразованы в местные образовательные центры.

Основной деятельностью РИА, от которой зависят все остальные, является подготовка административно-управленческого персонала категории А. Главным требованием обучения является формирование высококвалифицированных компетентных специалистов широкого профиля.

Во Франции 5 региональных институтов администрации, где проходит подготовка административно-управленческого персонала категории А. Набор учащихся производится из трех источников, исключительно на конкурсной основе, что служит лучшей гарантией качественного отбора учащихся. Вступительные экзамены направлены на выявление у кандидатов следующих необходимых качеств: ясность и четкость мышления, умение выражать свои мысли, проводить синтез и анализ, инициативность. Экзамены состоят из письменной работы, предполагающей написание сочинения на тему и проведение синтеза, по итогам которой кандидаты допускаются к устному экзамену перед экзаменационной комиссией, определяющей мотивацию кандидатов и уровень их знаний.

Организуют три типа конкурсов: «внутренний» конкурс, «внешний» конкурс и специальный конкурс[10].

«Внешний» конкурс предназначен для людей, еще не работавших на государственной службе, главным образом для студентов, только что окончивших высшее учебное заведение. Они составляют около половины набора, и обычно из десяти кандидатов зачисляется один. Данный контингент отличается еще свежей солидной теоретической базой и энтузиазмом молодости. Анкета, проведенная 1 сентября 2002 г. в РИА города Лилль, показала, что для более чем половины принятых кандидатов главной мотивацией являлось желание служить общественным и государственным интересам[11].

«Внутренний» конкурс ориентирован на государственных служащих и чиновников с четырехлетним опытом работы. Некоторые из зачисленных кандидатов имеют до двадцати лет опыта работы, в течение которых им удалось подняться по служебной лестнице и сделать блестящую карьеру. Они составляют около 40% выпускников и могут поделиться с другими учащимися РИА своим опытом и практическими знаниями, приобретенными на административной работе, а также немалыми теоретическими знаниями, которые

оцениваются приемной комиссией во время вступительных экзаменов.

Специальный конкурс организован для людей, не отвечающих требованиям набора ни по «внутреннему», ни по «внешнему» конкурсу. Он обращен к работникам промышленности, экономистам, депутатам, работникам общественных и профсоюзных организаций с восьмилетним стажем работы, которые должны пройти строгий отбор. Учащиеся, набранные по этому типу конкурса, обладают опытом в разных областях деятельности, они, как правило, знакомы с административной службой в качестве ее партнеров и хорошо знают деловые круги.

В ходе этих трех конкурсов отбирают примерно 600 учащихся из более чем 6000 кандидатов. Набранные 600 человек зачисляют в 5 РИА в зависимости от их территориальных пожеланий и способностей. Ежегодно в каждый РИА зачисляют около 120 учащихся. К этому нужно добавить тех учащихся, которых комиссия оставила на второй год, а также некоторое количество иностранных студентов. Все зачисленные по трем типам конкурса являются равноправными учащимися РИА и по истечении учебного года становятся дипломированными государственными служащими категории А.

В РИА нет штатных преподавателей. С административной стороны РИА является легкой, подвижной и гибкой структурой, состоящей из специалистов, приглашенных из различных административных структур. Например, в администрацию РИА города Лилль входят 25 штатных работников, среди которых 6 служащих категории А или А+, но ни один из них не выступает в роли преподавателя. Таким образом, все лекторы приходящие. Это чаще всего не преподаватели вузов, имеющие определенное количество часов в РИА, а действующие специалисты административных служб, которые приходят поделиться своим опытом. В их числе директора префектур, директора общественных учреждений, супрефекты, советники административных судов, компьютерщики-аналитики и т.д. Благодаря такой организации лекции, теоретические знания подвергаются анализу и проверке, обогащаются практическим опытом приглашенных лекторов. В базе данных РИА города Лилль более 300 приглашаемых специалистов из различных областей деятельности.

В течение всего периода обучения учащиеся должны пройти 2 стажировки общей продолжительностью 3 месяца. Речь идет не о пассивной практике, своеобразном «административном туризме», не просто о посещении отделов, а о профессиональной стажировке, в течение которой учащиеся выполняют реальные задания и в некоторых случаях даже занимают определенные должности в штатном расписании административной службы[12]. В этот период учащиеся могут получить советы руководителя практики (зачастую выпускника РИА), ответственного за практику по месту работы (как правило, тоже выпускника РИА), а также попробовать свои силы на административной службе.

Высокая квалификация выпускаемых специалистов является необходимым условием повышения компетентности. В РИА стремятся подготовить высококвалифицированных специалистов. Для этого используются различные методы. Главным методом является создание духа соревнования среди учащихся. В течение всего обучения регулярно составляется рейтинг учащихся. Оценка ставится и за стажировку. Независимая комиссия, состоящая из членов администрации РИА и работников министерств, следит за организацией и успешным проведением такого оценивания. В конце года, после того как комиссия огласила результаты финального рейтинга, учащиеся распределяются на место будущей работы, которое зависит от их желаний и их места в рейтинге. Совершенно очевидно, что подобная перспектива может стать мощным стимулом в учебной деятельности.

Для того чтобы у учащихся была возможность посвятить все свое время учебе, учащимся, принятым по «внешнему» и специальному конкурсам, выплачивается оклад в размере зарплаты начинающего государственного служащего; учащиеся, принятые по «внутреннему» конкурсу, получают оклад не ниже их зарплаты до поступления в РИА (если она превышала зарплату начинающего специалиста). Таким образом, учащиеся могут полностью посвятить себя учебе. Учащиеся, принятые по «внутреннему» конкурсу, на время учебы закрепляются за РИА, чтобы урегулировать отношения с их

прежней администрацией. С финансовой стороны выплата окладов — нелегкое решение, но это является гарантией подготовки высококвалифицированных специалистов.

Подготовка высококвалифицированных специалистов требует постоянного поиска новых методов обучения. Основная форма организации работы — это конференции с участием отдельных групп учащихся. Для этого в начале учебного года учащиеся разбиваются на 6 групп, в каждую из которых входит равное количество учащихся, набранных по всем трем типам конкурса.

Существуют и другие методы обучения. Так, в городе Лилль организуются семинары продолжительностью 2 дня, в течение которых учащиеся работают в группах, не соответствующих их изначальному распределению. Каждая группа работает под руководством специалистов над конкретными заданиями. Одинаковых заданий нет, учащиеся работают в различных областях. В последний день в ходе общего собрания каждая группа выступает с отчетом о проделанной работе. Данный вид работы позволяет расширить информационное поле учащихся и способствует развитию риторики и умения делать синтез. В течение года каждый учащийся должен выступить хотя бы один раз.

Еще один метод обучения — это написание коллективных курсовых работ начиная с первых же дней учебы. Учащимся предлагается на выбор около 30 тем, для реализации которых они должны наладить работу в группе, связаться с нужными людьми, сузить тему и написать курсовую работу, которую они должны защитить перед комиссией. В числе других методов обучения можно назвать коллоквиумы, учебные командировки, требующие серьезной коллективной подготовительной работы, в ходе которой учащиеся учатся создавать сложные проекты, вступать в контакт с внешними партнерами.

Эти различные методы коллективной работы развивают дух сотрудничества и партнерства. Но это может повлечь за собой чрезмерное развитие чувства соперничества перед выпускным конкурсом.

Подготовка высококвалифицированных специалистов зависит от качества обучения, которое основано на постоянном диалоге между администрацией РИА и учащимися с одной стороны и различными административными службами, нанимающими выпускников РИА с другой стороны.

Постоянный диалог между администрацией РИА и учащимися заключается в организации различных встреч, таких как, например, учебные паритетные комиссии, которые проходят в конце каждого семестра. Представители от каждой группы учащихся встречаются с членами администрации с целью подведения итогов семестра. Во время этих встреч все могут свободно высказаться по поводу занятий, их содержания, лекторов и сформулировать свои пожелания и предложения. После подобных встреч дирекция институтов обязательно учитывает принятые предложения в своей работе. Параллельно проводится регулярное письменное анкетирование по итогам каждого учебного блока. Результаты анкетирования передаются соответствующим лекторам с целью улучшения учебного процесса.

Еще одна сильная сторона обучения в РИА — это формирование специалистов широкого профиля.

В отличие от других учебных заведений, готовящих специалистов в узких областях администрации, РИА выпускает универсальных административных служащих. Все учащиеся получают одно и то же образование, оцениваются по одним и тем же критериям и выбирают место работы в последний день учебы во время распределения. В этот день в соответствии с рейтингом каждый учащийся выбирает министерство или администрацию, где он будет работать.

Главное преимущество подобной системы заключается в том, что выпускники РИА компетентны не только на своем рабочем месте, но и имеют хорошее представление о работе других служб государственной администрации.

Кроме того, широкая специализация выпускников РИА дает им возможность менять место работы и быть временно назначенными в различные органы государственного управления. Это представляет дополнительный стимул для приложения максимальных усилий во время учебы.

После года обучения в РИА все 120 учащихся, имевших до поступления самые различные статусы, становятся выпускни-

ками РИА. Высокая репутация РИА способствует сплочению всех выпускников. Этому способствует и коллективный выбор имени для каждого выпуска.

В каждом РИА есть ассоциация учащихся, которая работает в тесном сотрудничестве с ассоциацией выпускников РИА. Все это обеспечивает преемственность поколений вне зависимости от их мнений, национальностей, возраста и последующего места работы.

При необходимости выпускники РИА, работающие в одной организации, могут быстро связаться с нужными людьми из других государственных служб. Таким образом эффективно осуществляется координация государственной политики.

РИА готовят высококвалифицированных государственных служащих широкого профиля и наряду с Национальной школой администрации являются кузницей работников французской администрации. Они разделяют любовь к государственной службе, которая так характерна для нашей администрации.

Кроме базового обучения в РИА ведется непрерывное обучение и международное сотрудничество. Непрерывное обучение предназначено как для выпускников РИА, испытывающих необходимость обновить свои знания и умения, так и для всех государственных служащих. Для этого РИА при поддержке Главного управления администрации обеспечивает переподготовку государственных служащих с помощью учебных разработок, отвечающих новым требованиям[13].

Таким образом, за последние годы в РИА города Лилль были созданы специальные курсы по контролю за управлением, по распределению и сокращению рабочего времени, по новому Основному закону, касающемуся законов о государственном бюджете, и др.

В ходе непрерывного обучения проходит апробация новых методов преподавания в РИА. Существует постоянный обмен опытом между базовым и непрерывным обучением. Примером этому может послужить сотрудничество между лекторами.

Оставаясь верными своим традициям, РИА организуют международное сотрудничество в области администрации. Сначала они занимались этой деятельностью самостоятельно, а сегодня — конкретно по поручению французского правительства.

Таким образом, РИА в сотрудничестве с министерством иностранных дел или в рамках Европейского союза отвечают за организацию экспертизы во многих странах мира, в том числе в России, Центральной Европе, Средиземноморских странах, Северной Америке, на Дальнем и Ближнем Востоке и др. Именно высокий уровень выпускников РИА очень ценится иностранными партнерами.

Возникает законный вопрос: насколько возможна адаптация зарубежного опыта подготовки управленческих кадров в условиях России, где еще не сформирована система государственной службы?

В конце 2002 года была опубликована Федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003—2005 годы)», которая призвана привести нормативно-правовую базу системы государственной службы в соответствие со сложившимися общественными отношениями и новыми экономическими условиями. В ней использован положительный опыт организации государственной службы в развитых странах: создание профессиональной государственной службы на основе принципов учета и оценки результатов служебной деятельности государственных служащих; формирование системы управления государственной службой; совершенствование подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих. Однако эта программа до сих пор не реализована, а на календаре 2012 год.

Как показывает опыт, система подготовки кадров за рубежом поставлена достаточно эффективно. Она позволяет готовить высококвалифицированные кадры государственных служащих. Общее число прошедших подготовку и переподготовку кадров определяется реальными потребностями центральных, региональных и местных органов. Правительства зарубежных стран, органы на местах сознают, что питомцы высших учебных заведений — это будущее государственной службы и государственного управления, и делают все для того, чтобы подготовка кадров была поставлена образцово.

Таким образом, сегодня в отечественной практике административного образования, в области подготовки кадров для государствен-

ной службы и профессионального развития государственных служащих, еще не до конца устранены имеющиеся недостатки системы. Образовательные учреждения в целом не обеспечивают необходимый уровень профессиональной подготовки государственных служащих. Недостаточно на практике используется положительный зарубежный опыт развития государственной службы.

В настоящее время усиливается дефицит государственных служащих в возрасте до 45 лет, имеющих опыт работы в современных экономических условиях; сохраняется преобладание государственных служащих с непрофильным образованием. Нехватка высококвалифицированных кадров обусловлена тем, что в большинстве своем поступление граждан на государственную службу связано с тем, как относится к ним руководитель, а не зависит от их профессионального уровня, уровня образования и деловых качеств. Немаловажным в вопросе отсутствия на государственных должностях квалифицированных кадров является несовершенная система образования.

Таким образом, необходимо совершенствовать систему подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, повышать качество обучения. Важное условие повышения качества обучения — преодоление консерватизма и в постановке, и в содержании образования. В настоящий момент именно качественное образование становится главным условием социальной мобильности.

Необходимо создать принципиально новый тип преподавания. В современных условиях преподаватель должен соответствовать следующим критериям: владеть палитрой всех форм проведения занятий; уметь организовать процесс самообразования, в том числе с применением новых технологий; обладать умением понимать стиль аудитории и адекватно строить свой стиль; уметь формировать атмосферу образовательного процесса.

[1] Кочетков Г.Б. Управленческая культура: российский и американский аспекты // США: ЭПИ. — 2004. — № 4.

[2] Гуринович А.Г. Система органов государственного управления США // Служба кадров. — 2002. — № 2.

[3] Профессионализм управленческих кадров. М., 2004.

[4] Бакушев В.В., Демидов Ф.Д. Профессиональное образование в начале нового века и подготовка государственных служащих. М.: Изд-во РАГС, 2003.

[5] Бакушев В.В., Демидов Ф.Д. Профессиональное образование в начале нового века и подготовка государственных служащих. М.: Изд-во РАГС, 2003.

[6] Бакушев В.В., Литвинцева Е.А., Турчинов А.И. Государственная служба США, Германии, Франции, Великобритании: организация и регулирование. М.: РАГС, 2002.

[7] Гуринович А.Г. Система органов государственного управления США // Служба кадров. — 2002. — № 2.

[8] Местная государственная служба во Франции. Организация и общий статус. М., 2001.

[9] Высшие административные кадры и устройство Европы. М., 2003.

[10] Зарубежный опыт государственности. Под общей редакцией доктора политических наук, профессора Ю.С. Васютина. Орел: Издательство ОРАГС, 2003.

[11] Государственная служба. Тенденции развития. Зарубежный опыт. — Вып. 17. — М., 2004.

[12] Бакушев В.В., Демидов Ф.Д. Профессиональное образование в начале нового века и подготовка государственных служащих. М.: Изд-во РАГС, 2003.

[13] Государственная служба: Вопросы совершенствования работы с кадрами. Зарубежный опыт. — Вып. 7. — М., 2003.

Pavlenko N.B., e-mail: vestnik.gmu@yandex.ru
Head of the department "Foreign languages" of the Orel Branch of RANE and CS under the President of the RF, Candidate of Philological Sciences, associate professor

PECULIARITIES OF ADMINISTRATIVE EDUCATION OF FOREIGN COUNTRIES

This article deals with the system of professional administrative education in such highly developed foreign countries as the USA, France, etc., where the level of economic and socio-political development is directly dependent on the quality of management personnel training.

Key words: administrative education, civil service system, personnel training, competitive selection, practical aspects of training, personnel training methods.