Валентина КОМЛЕВА



Перспективы интеграции и сотрудничества России, стран СНГ и ЕС в сфере подготовки государственных служащих

Необходимость единого образовательного пространства подготовки государственных служащих возникла из практических нужд совместной деятельности по подготовке кадров государственного управления. Сотрудничество России и стран ЕС и СНГ предполагает сложные процессы интеграции четырех самостоятельных образовательных пространств: глобального, европейского, российского и образовательного пространства стран СНГ. Каждое из них имеет общее и особенное на уровне субъектов, регуляторов и условий развития.

В структуру субъектов входят: субъекты, регламентирующие единое образовательное пространство; потребители образовательных услуг; заказчики образовательных услуг; поставщики образовательных услуг; субъекты, информирующие о едином образовательном пространстве; субъекты мониторинга. В каждой национальной модели подготовки государственных служащих есть свои особенности взаимодействия указанных субъектов, условия и традиции.

Субъекты, регламентирующие единое образовательное пространство

Государство выступает главным регулятором образовательного пространства. Оно устанавливает правила, законодательные нормы, образовательные стандарты, набор необходимых компетенций, которыми должны обладать госслужащие. Поэтому у программ по государственному управлению есть национальные особенности. Они связаны со спецификой системы государственного управления на национальном уровне, т. е. юридическими, экономическими, социальными особенностями функционирования государственной службы; пониманием предмета государственного управления как учебной дисциплины; внутренними и внешними целями, интересами и потребностями государства; формируемыми компетенциями. В результате образовательные программы для иностранных студентов характеризуются некоторой закрытостью. Специалистов обучают, в первую очередь, для внутренних нужд конкретной страны.

В предыдущих номерах

Тема представлена:

№ 2. 2013. ЕВРОПЕЙСКИЙ ОПЫТ ПОДГОТОВКИ СПЕЦИАЛИСТОВ ПО ГОСУДАРСТВЕННОМУ УПРАВЛЕНИЮ (автор Т. Степанова)

Валентина Комлева, доктор социологических наук, заведующая отделением «Факультет управления проектами и программами», заведующая кафедрой зарубежного регионоведения и международного сотрудничества МИГСУ РАНХиГС (119571, Москва, Проспект Вернадского, 82). E-mail: Vv.komleva@migsu.ru

Аннотация: В статье рассматриваются актуальные проблемы и перспективы единого образовательного пространства подготовки государственных служащих России, стран Содружества Независимых Государств и Европейского союза.

Ключевые слова: образовательное пространство, европейское образовательное пространство, субъекты образовательного пространства, подготовка государственных служащих.

PROSPECTS OF INTEGRATION AND COOPERATION BETWEEN RUSSIA, COMMONWEALTH OF INDEPENDENT STATES AND EUROPEAN UNION IN TRAINING CIVIL SERVANTS

Valentina Comleva, Ph.D. (Sociology), Head of the Faculty of Project and Program Management, Head of the Department of World Studies and International Cooperation of IIPAM RANEPA (Vernadsky Prospekt, 82, Moscow, Russian Federation, 119571) E-mail: Vv.komleva@migsu.ru

Summary: The article elaborates on the present issues and prospects of uniform educational space for training civil servants of Russia, Commonwealth of Independent States and European Union.

Keywords: educational space, European educational space, subjects of educational space, civil servants' training.

Для России, вероятно, наиболее перспективными будут совместные краткосрочные программы дополнительного образования государственных служащих, направленные на формирование компетенций, необходимых для эффективного государственного управления независимо от особенностей конкретной страны. Сюда, на наш взгляд, следует отнести компетенции, связанные с повышением открытости государственного управления, управлением в условиях изменений и риска, экологической политикой, развитием лидерских качеств и стратегического мышления, внедрением IT-технологий на государственной службе, снижением уровня коррупции и др.

Препятствием для развития интеграционных процессов является взаимное непризнание документов об образовании. Вопрос о признании российских дипломов подготовки госслужащих в странах ЕС сложен. В России обсуждается возможность формирования списков ведущих университетов мира [Стенограмма совместного заседания..., 2011], дипломы которых, а также документы об ученых степенях и званиях, могут признаваться в нашей стране в одностороннем порядке.

Учитывая, что любое объединение легче возникает там, где есть исторические, культурные, социально-экономические, политические связи, то наиболее перспективным представляется формирование единого образовательного пространства Евразийского экономического сообщества [Соглашение о сотрудничестве..., 2010; О подписании соглашения..., 2013].

Следующая группа субъектов, которые наряду с государством должны играть значимую роль в структурировании регламентации единого образовательного пространства, – это общественно-профессиональные сообщества, формируемые из числа экспертов, представителей вузов, работодателей, госслужащих. По мнению экспертов Всемирного банка, идея предоставления профессиональным сообществам широких возможностей саморегулирования может быть рискованной, так как контроль и надзор могут перейти в плоскость корпоративных интересов, особенно если их качество и показатели не всегда соответствуют ожидаемым стандартам. Тем не менее, в европейском образовательном пространстве профессиональные сообщества играют важную роль при аккредитации программ подготовки госслужащих, оценке качества их подготовки, формировании содержания образовательных программ, в том числе и MPA (Master of Public Administration). Существует ряд общеевропейских организаций по разработке и реализации образовательных программ по госуправлению. Это EIPA – European Institute of Public Administration, EUPAN – European Public Administration Network, EMPA – European Master of Public Administration, ENTO – European Network of Training Organizations for Local and Regional Authorities.

В России таких организаций нет, их становление находится на начальной стадии. Отсутствие общественной экспертизы качества образовательных программ и недостаточная связь с потенциальными работодателями отрицательно сказываются на подготовке госслужащих. Поэтому Международный институт государственной службы и управления Российской Академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (МИГСУ РАНХиГС) выступает инициатором становления такой ассоциации.

Следующая группа субъектов единого экономического пространства – потребители образовательных услуг. Это организации, в которые поступают на работу выпускники программ государственного управления. Основными потребителями таких услуг должны быть органы государственного управления. Однако специалисты с профильным образованием «Государственное и муниципальное управление» не только не составляют большинство, но и существенно отстают от числа тех, кто имеет юридическое или экономическое образование.

Ключевыми поставщиками образовательных услуг для сферы ГМУ являются: Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС); Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации; Национальный исследовательский университет – Высшая школа экономики; Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова; Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России.

По дополнительному профессиональному образованию (ДПО) наибольшее количество программ предлагают Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации и система ее филиалов. До упразднения государственных требований к программам дополнительного профессионального образования государственных служащих филиалы РАНХиГС являлись, по сути, монополистами образовательных услуг для госслужащих на региональном образовательном пространстве.

Перспективы интеграции образовательных пространств на уровне поставщиков образовательных услуг вполне реальны, в том числе в рамках Болонского соглашения. Однако пока российская сторона более заинтересована в программах обмена, чем наши европейские потенциальные партнеры. Если эти программы не имеют для них финансовой прибыли, то обмен затруднен. Европейских студентов, знающих русский язык или желающих учиться в России на русском языке, немного. Потенциально интересующийся Россией сегмент – молодежь Восточной Европы, где когда-то учили русский язык, сегодня более ориентирована на обучение в вузах Европы и США, чем в России.

Весьма перспективны в ближайшее время совместные программы дополнительного профессионального

образования, в частности МРА. Задача таких программ – обмен опытом, анализ решения схожих проблем (например, создание электронных правительств, экологические проблемы, борьба с бедностью). Однако незнание языков международного общения подавляющим большинством российских государственных служащих и незнание русского языка государственными служащими зарубежных стран серьезно затрудняет такое сотрудничество. В этой связи наиболее «легкий путь» – совместные программы со странами СНГ.

Проблема «языкового барьера» может быть снята изменением содержательного контекста образовательных программ, введением обязательных кредитов по иностранному языку в российские программы обучения госслужащих.

Процессы интеграции и сотрудничества во многом будут зависеть и от субъектов, информирующих о возможностях, программах и процессах обучения будущих и действующих государственных служащих. В отличие от стран ЕС, поиск такой информации в России весьма затруднен. Европейскому вузу непросто найти партнера в России. Взаимодействие выстраивается на личных контактах и на основе информации друг о друге, передаваемой, как правило, неформальным путем. Следует создать единый информационный источник о перечне программ основного и дополнительного образования государственных служащих, отзывах о данных программах, сведений об их аккредитации и лицензировании и др.

В числе субъектов серьезного мониторинга качества образовательных услуг можно назвать лишь Федеральную службу по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор). Других активных субъектов мониторинга пока в России нет. На европейском образовательном пространстве эту роль успешно выполняют различные общественно-профессиональные ассоциации.

По сравнению со странами Европейского союза, особенностями образовательного пространства государственных служащих в России являются:

– частичная разобщенность субъектов образовательного пространства;

– слабое взаимодействие организаций, ведущих подготовку по основным и дополнительным образовательным программам в области государственного управления;

– слабая координация и взаимодействие вузов с органами власти;

– значительное превышение числа заказчиков по сравнению с числом потребителей образовательных услуг;

– превышение выпускников программ ГМУ по сравнению с числом вакансий на государственной службе;

– отсутствие единого информационного источника о программах подготовки государственных служащих;

– отсутствие институтов общественно-профессиональной экспертизы образовательных программ, мониторинга их качества;

– отсутствие обратной связи с работодателями по вопросу оценки качества подготовки госслужащих.

С учетом вышеизложенного, основными направлениями интеграции и сотрудничества в подготовке государственных служащих являются:

– внедрение общих принципов политики в сфере образования и переподготовки государственных служащих;

– согласование образовательных стандартов, программ, уровней образования, нормативных сроков обучения на каждом уровне;

– согласование положений и требований по подготовке и аттестации научных и научно-педагогических кадров, работающих на программах подготовки государственных служащих;

– создание равных возможностей и свободной реализации прав граждан на получение образования на территории любого государства – участника единого образовательного пространства;

– внедрение инновационных технологий обучения, которые позволяют преодолеть расстояния, временные ограничения (дистанционное обучение);

– интернационализация процесса обучения и образовательных программ.

Экспертные группы, работающие в рамках Стратегии 2020, рассматривают интернационализацию как ключевой инструмент для модернизации российского высшего образования в целом и государственных служащих в частности [Стенограмма совместного заседания..., 2011]. С точки зрения интернационализации подготовки госслужащих интересны следующие предложения экспертных групп:

– привлечение кадров, то есть преподавателей и управленцев из-за рубежа. В российских вузах сейчас работает примерно 0,25% не граждан России;

– снятие барьеров для притока кадров, то есть признание зарубежных дипломов и степеней, совершенствование визового режима, подготовка кадров за рубежом, расширение программы обучения и стажировок наших специалистов за рубежом;

– поддержка обучения на уровне магистратуры молодых специалистов в зарубежных вузах по направлениям инвестиционного развития;

– расширение практики подготовки отечественных кадров в ведущих международных университетах на уровне аспирантуры и привлечение их на работу в наши вузы и научные организации, развитие механизмов образовательного кредитования;

– включение иностранного языка в квалификационные требования для занятия должностей государственных служащих старшей и высшей группы на том уровне, который позволяет коллегам из разных стран общаться напрямую;

– более полное включение России в деятельность международных научных организаций сетей иссле-

довательских проектов. Упрощение условий предоставления въездных виз и обеспечение признания зарубежных научных степеней, скоординированная централизованная работа через канал ИТАР-Пресс, в том числе, направленная на привлечение в нашу страну высококвалифицированных зарубежных специалистов и россиян, работающих за рубежом.

Единое образовательное пространство подготовки госслужащих имеет серьезные противоречия, не свойственное большинству других образовательных пространств. Эти противоречия обусловлены, с одной стороны, необходимостью открытости и гибкости единого образовательного пространства, а с другой стороны – потребностью в определенной замкнутости и закрытости, так как подготовка специалистов в области государственного управления – это подготовка специалистов для управления своей страной.

Вместе с тем общие подходы к пониманию сущности и значения подготовки государственных служащих, курс на формирование единых стандартов в рамках Болонского соглашения делают процессы интеграции неизбежными и дают основание говорить, как минимум, о сотрудничестве России, СНГ и ЕС по подготовке госслужащих.

Источники

О подписании соглашения о сотрудничестве государств – членов Евразийского экономического сообщества в области подготовки и аттестации научных и научно-педагогических кадров (работников) высшей квалификации: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 15 мая 2013 г. № 780-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. 27 мая. № 21, ст. 2662.

Соглашение о сотрудничестве государств – членов Евразийского экономического сообщества в сфере аттестации и/или аккредитации образовательных организаций/учреждений (образовательных программ): Решение Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 21 мая 2010 г. URL: http://base.consultant.ru/

Стенограмма совместного заседания экспертной группы 7 и экспертной группы 8 в рамках Стратегии 2020 по теме «Интернационализация российского высшего образования» от 29 сентября 2011 г. URL: http://2020strategy.ru/g7

References

O podpisanii soglasheniia o sotrudnichestve gosudarstv – chlenov Evraziiskogo ekonomicheskogo soobshchestva v oblasti podgotovki i attestatsii nauchnykh i nauchno-pedagogicheskikh kadrov (rabotnikov) vysshei kvalifikatsii: Rasporiazhenie Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 15 maia 2013 g. № 780-r [About signing of the cooperation agreement of member states of the Euroasian economic community in the field of preparation and certification of scientific and scientific and pedagogical shots (workers) of the top skills: The order of the Government of the Russian Federation of May 15, 2013, No. 780-r].

Soglashenie o sotrudnichestve gosudarstv – chlenov Evraziiskogo ekonomicheskogo soobshchestva v sfere attestatsii i/ili akkreditatsii obrazovatel'nykh organizatsii/uchrezhdenii (obrazovatel'nykh programm): Reshenie Mezhgosudarstvennogo Soveta EvrAzES ot 21 maia 2010 g. [Cooperation agreement of member states of the Euroasian economic community in the sphere of certification and/or accreditation of educational organizations/establishments (educational programs): The decision of Interstate Council of EurAsEC of May 21, 2010]. Available at: http://base.consultant.ru/

Stenogramma sovmestnogo zasedaniia ekspertnoi gruppy 7 i ekspertnoi gruppy 8 v ramkakh Strategii 2020 po teme «Internatsionalizatsiia rossiiskogo vysshego obrazovaniia» ot 29 sentiabria 2011 g [The shorthand report of joint meeting of expert group 7 and expert group 8 within Strategy 2020 on the subject «Internationalization of the Russian Higher Education» of September 29, 2011]. Available at: http://2020strategy.ru/g7.

Зарубежный опыт. Что читать

Иванов В.В. Стратегические направления модернизации. Инновации, наука, образование: монография. – М.: Наука, 2012. – 105 с.	В работе обоснована необходимость формирования и реализации политики инновационного развития, ориентированной на устойчивый рост качества жизни. Предложена концепция Единой программы фундаментальных научных исследований в Российской Федерации на долгосрочный период. Описаны принципы ее формирования, структура, механизмы реализации. Обсуждаются направления и механизмы создания инновационной системы образования, обеспечивающей подготовку высококвалифицированных кадров для науки, экономики, управления.
Рудакова Е.Н. Глобализация образовательной политики как фактор обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: монография. – М.: Рос. таможн. акад., 2012. – 122 с.	Монография посвящена политическому осмыслению безопасности образования в современных условиях, определенному спецификой социального развития России и системы образования в глобализирующемся мире. Раскрывается сущность и содержание образовательной политики как социокультурного феномена, влияние процессов глобализации на политику в сфере образования, выявляются угрозы и вызовы в данной сфере, предлагается механизм обеспечения национальной безопасности в образовательном пространстве России. Монография является опытом интегративного исследования глобализации образовательной политики как фактора обеспечения национальной безопасности России, основанного на применении социальных знаний различных отраслей наук – истории, философии, политологии, педагогики, с широким использованием разнообразных политических теорий и технологий, социальных ценностей и политического прогнозирования.