Елизавета СТЕПАНЕНКО

Master of Public Administration (MPA): опыт реализации, проблемы и перспективы развития

Потребность органов государственной власти в высококвалифицированных и мотивированных сотрудниках назрела давно. За рубежом пристальное внимание уделяется учебным программам и вопросам организации подготовки специалистов, обладающих необходимыми знаниями и навыками для работы в структурах государственного управления.

Таким новшеством в области подготовки кадров для государственной службы стали программы, разработанные по образцу популярной программы подготовки профессиональных менеджеров – Master of Business Administration (MBA). Эти программы строились на принципах единства теории и практики, сбалансированности теоретических и практических занятий с обязательной стажировкой после окончания учебного курса. Все эти характерные особенности программ MBA были применены учебными заведениями при подготовке государственных служащих. Так появилась программа Master of Public Administration (MPA).

По содержанию и структуре программы MBA и MPA имеют много общего. Сходство просматривается в требованиях к образовательному цензу слушателей, структуре программ, междисциплинарном подходе подбора изучаемых дисциплин.

Основное различие заключается в декларируемых целях программ MBA и MPA. Если выпускники MBA – это менеджеры, строящие карьеру в бизнес-структурах, с ориентацией на достижение, в первую очередь, собственных целей и личного благосостояния, то программа MPA готовит высокоэффективных специалистов, использующих собственные знания, умения для достижения общественно-значимых целей.

Программы MPA разрабатываются и адаптируются к потребностям и особенностям работы в органах государственного управления. Широкое использование междисциплинарного подхода связано с задачей развития у будущих и настоящих чиновников системного мышления, коммуникабельности, умения работать в команде, самостоятельности и инициативности.

Ныне эффективность программ MPA уже не вызывает сомнений. К примеру, в Китае с 1998 года велась работа по внедрению и адаптации программ MPA для национальной системы дополнительного профессионального образования. В 2001 году состоялся первый вступительный экзамен на программу MPA. За прошедший период программы подготовки государственных служащих Китая по стандартам MPA введены более чем в 100 вузах страны [An Executive MPA..., 2012].

Говоря о программе MPA, следует вспомнить историю её появления. Сами понятия «публичного управления» (public governance) и «публичного администрирования» (public administration) были впервые введены Президентом США Вудро Вильсоном в 1887 году. В своем эссе он писал: «Цель административной науки заключается в том, чтобы определить, во-первых, в чем заключается деятельность правительства, а во-вторых, как ему осуществлять эту деятельность эффективно, с наименьшими финансовыми и энергетическими затратами» [Woodrow, 1887].

Степень магистра государственного управления – Master of Public Administration (MPA) впервые была присвоена в 40-х годах XX века в Технологическом институте штата Иллинойс.

В последующие годы содержание этой программы углублялось и обогащалось. Неизменным оставалась ориентация на практическую деятельность государственного управленца. В системе дополнительного профессионального образования государственных служащих в Америке с тех пор и доныне для получения этой степени требуется стаж практической работы на руководящем посту в государственной или некоммерческой организации. Все программы MPA, представленные в школах США, содержат единые требования к поступающим: наличие высшего образования и опыт работы.

В программу MPA традиционно включаются такие дисциплины, как политика (публичный порядок, государственная политика – public policy) и государственное управление (public management). Основное внимание уделяется управлению на государственном и на местном уровнях (public administration), управлению на уровне штата, федеральном уровне и в так называемом «некоммерческом секторе».

Елизавета Степаненко, кандидат экономических наук, директор научно-образовательного центра программ MPA Международного института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы Российской Федерации (119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: ev.stepanenko@migsu.ru

Аннотация: В статье раскрывается специфика подготовки специалистов по программе Master of Public Administration (MPA). Отражена история формирования и развития данной учебной программы.

Ключевые слова: дополнительное профессиональное образование, Master of Public Administration (MPA), государственное регулирование.

В США программы MPA проходят аккредитацию, проводимую Национальной ассоциацией учебных заведений NASPAA[1]. На сайте этой организации приводится перечень аккредитованных программ MPA[2]. По состоянию на 1 января 2013 года аккредитовано 179 программ MPA американских вузов.

В июле 2013 года NASPAA впервые за историю ее создания с 1977 года аккредитовала программу MPA за пределами США – программу MPA в Tsinghua University's School of Public Policy and Management in Beijing, China [3].

Среди школ, реализующих программу MPA, такие престижные школы, как Harvard Kennedy School, Woodrow Wilson School Princeton Univercity, Sol Price School of Public Policy в Университете Южной Калифорнии. Часть программ реализуется on-line, и такие программы аккредитуются отдельно от стационарных программ.

К концу XX века во многих развитых европейских странах также были созданы специальные программы подготовки кадров для государственной службы, которые укладываются в единый образовательный стандарт, получивший название MPA – Master of Public Administration. Несмотря на имеющиеся различия и специфику программ MPA в разных странах, можно выделить общие черты, которые позволяют говорить об универсальности данной специальности, независимо от страны или вуза.

Так, данная программа является обязательной для любого чиновника, желающего продвинуться по карьерной лестнице. Принимают на программу только специалистов, получивших диплом бакалавра в области экономики, юриспруденции или социологии. Продолжительность программ варьируется от года до пяти лет в зависимости от формы обучения. Формируется программа по модульному принципу, включающему набор обязательных дисциплин, специализированных курсов и курсов по выбору. Огромное внимание уделяется развитию практических навыков и умений. В учебном плане зарубежных программ MPA, как правило, количество практических занятий составляет до 50% от общей нагрузки. Одним из обязательных завершающих этапов обучения является стажировка в государственных или муниципальных органах власти.

В России история программы MPA началась в 2008 году, когда были введены в действие Государственные требования к программе дополнительного профессионального образования «Специалист по государственному и муниципальному управлению – Master of Public Administration (MPA)»[4].

Появление программы «Специалист по государственному и муниципальному управлению – Master of Public Administration (MPA)», предназначенной для обучения государственных и муниципальных служащих, замещающих должности руководителей и их заместителей, должно было стать одним из путей решения задачи формирования профессиональной государственной службы. До 2008 года в России не существовало программ дополнительного профессионального образования, ориентирующихся на эту категорию государственных служащих. Поэтому изначально программа отличалась от программ бакалавриата и магистратуры по направлению «Государственное и муниципальное управление», рассчитанных на иные возрастные и целевые группы.

Программа MPA – это комплексная междисциплинарная программа дополнительного профессионального образования, предполагающая как прикладную направленность, так и более углубленное изучение всего спектра наиболее важных вопросов государственного управления, юриспруденции, экономики. В программу MPA заложен «компетентностный» подход к оценке результатов обучения, что делает ее не только совместимой с логикой квалификационных требований к различным должностям государственных служащих, но и создает предпосылки для формирования объективной системы оценок соответствия образовательной подготовки должностному уровню на государственной службе.

Ключевой особенностью программы MPA является не только подготовка высококвалифицированных специалистов в области государственного и муниципального управления, развитие их личностных качеств, совершенствование управленческого мастерства и навыков принятия стратегических решений, но и способность видеть ресурс своего персонала, умение создавать его и управлять им с максимальной эффективностью, т.е. формируется комплексный и качественно новый образ государственного служащего в условиях модернизации государственного и муниципального управления в России.

Принятие в декабре 2012 года Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» и введение его в действие с 1 сентября 2013 года выводит всю систему дополнительного профессионального образования за сферу государственного регулирования, оставляя только функцию лицензирования программ, к которым предъявляются рамочные требования в части оформления, но не содержания[5]. Согласно ч. 2 статьи 76 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273 «Об образовании в Российской Федерации», все дополнительное профессиональное образование реализуется посредством

---

1 http://naspaa.org

2 http://www.naspaa.org/accreditation/NS/Roster.as

3 http://www.naspaa.org/principals/news/TsinghuaAccred_release.pdf

4 Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 8 февраля 2008 года № 39 «О введении в действие государственных требований к минимуму содержания и уровню требований к специалистам для получения дополнительной квалификации «Специалист по государственному и муниципальному управлению – Master of Public Administration (MPA)» и о создании Совета Минобрнауки России по образовательной программе дополнительного профессионального образования «Специалист по государственному и муниципальному управлению – Master of Public Administration (MPA)».

5 Федеральный закон от 29 декабря 2012 года № 273 «Об образовании в Российской Федерации».

программ повышения квалификации и программ профессиональной переподготовки. Количество часов на эти программы законом не регламентируется.

В июле 2013 года Минобрнауки выпустило Приказ по организации деятельности по дополнительным профессиональным программам, который вводится в действие также с 1 сентября 2013 года[6], в п. 12 которого появляются допустимые сроки освоения программ повышения квалификации (не менее 16 часов) и программ профессиональной переподготовки (не менее 250 часов).

Таким образом, слушатели программы Master of Public Administration (MPA), срок реализации которой согласно государственным требованиям составляет не менее 770 академических часов, будут получать те же самые дипломы по профессиональной переподготовке, минимальный срок освоения которых составляет 250 часов, что может значительно снизить потенциальную ценность такого диплома.

С целью дистанцирования программы MPA от программ профессиональной переподготовки длительностью 250 часов, в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации были приняты требования к реализации программы MPA, в которых установлена минимальная длительность программы MPA не менее 650 аудиторных часов или 1550 часов трудоемкости[7].

За пятилетнюю историю становления программы MPA в России с 2009 года лицензии на право ее реализации получили более 30 вузов. Но, несмотря на наличие лицензии на право ведения образовательной деятельности по программе MPA, она получила развитие в очень ограниченном круге вузов. Законодателем моды здесь является Российская академия народного хозяйства и государственной службы Российской Федерации, в частности, факультет Международный институт государственной службы и управления, который в 2011 году осуществил выпуск первых слушателей программы MPA в России.

В целом можно констатировать наличие стабильного интереса к программе MPA со стороны как государственных и муниципальных служащих, так и со стороны представителей бизнеса. Однако этот интерес продолжает оставаться на недостаточно высоком уровне для программы такого рода.

«Если попытаться дать образное сравнение попытке приживить весьма востребованную в Европе и в Штатах программу, приходит на ум образ купленного голландского цветка в горшке, который и не погибает, но и упорно демонстрирует нежелание не то, чтобы цвести, но и вообще дать какие-либо побеги»[8].

Каковы причины недостаточно высокого спроса на программу MPA?

Слабая информированность целевой группы программы MPA (государственных и муниципальных служащих) о существовании подобной программы.

Отсутствие прямой связи между уровнем образования и профессиональным ростом государственных и муниципальных служащих. В большинстве случаев государственному служащему достаточно формального выполнения требования закона о прохождении повышения квалификации раз в три года[9].

Отсутствие государственного заказа на обучение государственных и муниципальных служащих по программе MPA, более того, любой иной формы выражения заинтересованности органов государственной власти различного уровня в подобного рода программах. Это напрямую связано с нехваткой финансирования качественных, а, соответственно, и недешевых программ обучения госслужащих[10]. Крайне редко федеральные органы государственной власти выделяют средства для профессиональной переподготовки своих сотрудников. Чаще всего обходятся все тем же повышением квалификации.

Стоимость (на уровне программы MBA) высока для целевой группы потенциальных слушателей, оплачивающих свое обучение самостоятельно в силу отсутствия интереса государственных и муниципальных органов власти к программе MPA.

Какие же перспективы развития программы MPA на современном этапе в условиях отсутствия государственной регламентации программ дополнительного профессионального образования?

Если рассматривать систему непрерывного образования государственных служащих, то основой, краеугольным камнем этой системы может стать программа MPA:

---

6 Приказ Минобрнауки от 1 июля 2013 года № 499 «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по дополнительным профессиональным программам».

7 Требования Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации к программам дополнительного профессионального образования для приобретения квалификаций «Специалист по государственному и муниципальному управлению - Master of Public Administration (MPA)» и «Специалист по государственно-общественной политике - Master of Public Policy (MPP)».

8 Совещание в Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации 5 апреля 2013 года: «Master of Public Administration: Опыт реализации и перспективы развития программы MPA в России».

9 Ст. 62 п.5 Федерального закона от 27 июля 2004 года №79 «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

10 Постановление Правительства Российской Федерации от 26 мая 2008 года № 393 «Об определении размеров стоимости образовательных услуг в области дополнительного профессионального образования федеральных государственных гражданских служащих и ежегодных отчислений на его научно-методическое, учебно-методическое и информационно-аналитическое обеспечение».

- изначально заложенный компетентностный подход в программе MPA[11];
- уровень требований к абитуриентам позволяет формировать группы не только из государственных и муниципальных служащих, но и всех желающих, соответствующих входным условиям на программу. При этом требования к стажу практической деятельности, наличию высшего образования обеспечивают достаточно однородный состав группы;
- принцип модульного построения дает возможность создавать краткосрочные образовательные программы на базе программы MPA, что позволяет слушателям самостоятельно формировать необходимые для профессиональной деятельности компетенции. Кроме этого, освоив необходимое количество модулей, слушатель получает не только набор определенных компетенций, но и диплом более высокого уровня;
- в программу MPA входят различные интерактивные формы обучения: семинары, круглые столы, кейсы, деловые игры, проектный подход к обучению;
- международные корни и многолетний зарубежный опыт программы MPA облегчает как признание российского диплома программы, так и эффективное использование уже наработанного международного опыта в сочетании с российской практикой реализации программы с 2009 года;
- в программу MPA входит практика в органах государственной и исполнительной власти, а также зарубежные стажировки. В связи с исключением стажировок из вида дополнительного профессионального образования для государственных служащих[12], органичное сочетание учебной программы со стажировками в программе MPA позволяет слушателям максимально эффективно использовать различные виды обучения;
- логика программы MPA позволяет выстроить на ее основе непрерывную траекторию обучения государственных служащих:
- вводный модуль для граждан, поступивших на государственную службу (16 часов);
- повышение квалификации (краткосрочные программы от 16 до 120 часов);
- программы профессиональной переподготовки – модули программы MPA длительностью до 250 часов;
- программа «Master of Public Administration (MPA)», включающая стажировки и практику;
- программа Executive MPA для руководящего состава органов государственного и муниципального управления.

С учетом имеющихся бакалавриата и магистратуры по траектории «Государственное и муниципальное управление», а также вероятного введения прикладной профессиональной степени по государственному и муниципальному управлению DPA (Doctor of Public Administration), выстраивается логичная система непрерывного образования, начиная с первого высшего образования и завершая степенью DPA. При этом система рассчитана на все категории потенциальных слушателей: от бакалавров до высших уровней государственных и муниципальных чиновников.

Возрастает роль профессионально-общественной аккредитации программ в связи с отсутствием государственной аккредитации программ дополнительного профессионального образования.

Необходимо подчеркнуть, что качественная подготовка эффективных руководящих кадров для органов государственного управления требует скоординированных действий со стороны высших учебных заведений и органов государственной власти.

Создание Совета по вопросам профессионального развития государственных служащих и подготовки руководящих кадров высшей квалификации могло бы стать тем координационным механизмом, позволяющим обеспечить согласованность действий вузов, органов государственной власти, работодателей по созданию системы непрерывного развития госуправленцев.

Литература

An Executive MPA Program for China: Lessons from the Field / Wenxuan Yu, Marilyn Rubin and Wei Wu: The journal of Public Affairs Administration. no. 18 (3), Summer 2012.

Woodrow W. The Study of Administration / Political Science Quarterly. 2 June 1887.

[11] Гостребования по программе MPA. Раздел 4, п.4.1.

[12] Федеральный закон от 29 декабря 2012 года № 273 «Об образовании в Российской Федерации».

MASTER OF PUBLIC ADMINISTRATION (MPA): EXPERIENCE OF REALIZATION, PROBLEMS AND DEVELOPMENT PROSPECTS

Elisaveta Stepanenko, Candidate (Economy), director of the scientific and educational center of MPA programs of the International Institute of Public Administration and Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Vernadskogo prospect,Moscow, 119571). E-mail: ev.stepanenko@migsu.ru

Summary: The Article outlines and elucidates the methods of training of specialists according to the Master of Public Administration (MPA) program as well as emphasizing the history of the formation and development of the training program.

Keywords: additional professional education, Master of Public Administration (MPA), state regulation.

References

An Executive MPA Program for China: Lessons from the Field / Wenxuan Yu, Marilyn Rubin and Wei Wu: The journal of Public Affairs Administration, no. 18 (3), Summer 2012.

Woodrow W. The Study of Administration / Political Science Quarterly, 2 June 1887.