DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-2-68-73

Концепция создания сети академии государственного управления государств-участников СНГ

АНДРЕЙ МАРКОВИЧ МАРГОЛИН, **доктор экономических наук, профессор, проректор Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: margolin-am@ranepa.ru**

Аннотация: Автор представляет свое видение сетевой академии государственного управления стран СНГ, основной задачей которой станет реализация, профессиональных программ развития, в отличие от различных действующих сетевых университетов, которые ориентированы на высшее образование. Ключевой идеей концепции является перевод кредитов из краткосрочных курсов обучения на программы высшего уровня, в том числе программы магистратуры и МВА, а также использование дистанционных образовательных технологий для формирования универсальных профессиональных компетенций студентов. Автором предложены принципы, позволяющие достичь наибольшей эффективности при разработке совместных программ ДПО. Кроме того, имеет значение и синхронизация программ, которая позволит обеспечивать единый набор знаний и компетенций у выпускников. Создание сетевой академии государственного управления позволит значительно повысить взаимное доверие между государствами, должностными лицами, занимающими высокие посты в различных государственных структурах, что в результате будет способствовать более высокой скорости интеграционных процессов и доверительным контактам в экономической сфере, обеспечит стабильность и синергетический эффект экономического развития стран-участниц СНГ, положительно отразится на конкурентоспособности каждого государства. Среди существующих на сегодня проблем в создании сетевой академии автор отмечает необходимость нахождения источника постоянного и достаточного финансирования, а также устранение противоречий в национальных законодательствах стран СНГ, регулирующих образовательную деятельность.

Ключевые слова: сетевая академия государственного и муниципального управления, приоритетные направления государственного управления развитием персонала в СНГ, доверие между партнерами, университет

THE CONCEPT OF CREATION OF THE NETWORK OF THE ACADEMY OF PUBLIC ADMINISTRATION FOR THE CIS MEMBER STATES

ANDREI M. MARGOLIN, **Dr. Sci. (Economy), Professor, Vice-Rector of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, (119571, Russian Federation, Moscow, Vernadskogo prosp., 82). E-mail: margolin-am@ranepa.ru**

Abstract: The author presents his vision of a network academy of public administration for the CIS countries; its main task will be realization, mostly of the professional development programs, as opposed to various existing network universities that are oriented at higher education. The key idea within the concept is transfer of credits from short-term training courses into high-level programs including master's programs and MBA, and the use of distance learning technologies for shaping of universal professional competencies of the students. The principles allowing to achieve the maximum efficiency during the development of the joint programs of the FVE (further vocational education) are proposed by the author. Besides, synchronization of the programs providing the unified set of knowledge and graduates' competencies is significant. The creation of the network academy of public administration allows to improve mutual trust between states and high rank public officials in various government bodies; it will promote higher speed of the integrational processes and confidential contacts in the economic sphere, provide stability and synergy effect of the economic development of the CIS member countries, affecting positively the competitiveness of each state. Among the existing problems of the present day of creation of the network academy necessity of finding the source of stable and sufficient financing, as well as the elimination of contradictions in the national legislations of the CIS countries regulating the educational activities are highlighted by the author.

Keywords: network academy of public and municipal administration, priority directions of public administration of personnel development in the CIS, trust between partners, university

Введение.

Основной целью стратегии экономического развития Содружества Независимых Государств на период до 2020 года[1] [1] является «придание дополнительных импульсов экономическому взаимодействию государств-участников СНГ, обеспечение устойчивого развития, экономической безопасности, повышение благосостояния и качества жизни населения на основе синергетического эффекта и эффекта масштаба, конкурентоспособности национальной экономики государств–участников СНГ и укрепления их позиций в мировой хозяйственной системе». Достижение этой цели неразрывно связано с наличием достаточно высокого уровня доверия между ключевыми представителями государства и бизнеса стран Содружества.

Причем, именно доверие между государственными служащими, занимающими руководящие должности в органах государственной власти, находящимися на передовой развития экономической интеграции, имеет решающее значение. Действительно, оно является необходимым условием расширения сотрудничества и позволяет получить максимальный мультипликативный эффект всем его участникам. Существенное значение имеет и успешное осуществление совместных бизнес-проектов. Однако, при всей их важности, степень влияния на дальнейшее углубление сотрудничества ограничивается кругом партнеров, принимающих в этих проектах непосредственное участие, и остается локальным.

Каким же образом можно способствовать укреплению доверия органов государственного управления стран СНГ друг к другу? Является ли увеличение числа совместно реализуемых проектов необходимым и достаточным условием решения этой задачи? Что можно и нужно сделать для того, чтобы подготовка кадров в области государственного управления стала своеобразным катализатором роста взаимного доверия и заинтересованности государственных служащих стран Содружества в развитии интеграционных процессов?

Поиску конкретных механизмов решения отмеченных проблем и посвящена настоящая статья.

Методология исследований

Следует отметить безусловный приоритет долгосрочного взаимовыгодного сотрудничества в ряду факторов, способствующих формированию доверия. Дело в том, что небольшие совместные проекты, реализуемые в сферах деятельности с быстрым оборотом капитала (портфельные инвестиции, торговля и др.), хотя и позволяют получить доходы их участникам, как правило, почти ничего не дают с точки зрения формирования доверия друг к другу на длительную перспективу и не имеют ощутимого интеграционного эффекта. И наоборот, крупные совместные инфраструктурные проекты, осуществляемые по модели государственно-частного партнерства, требующие участия уполномоченных органов государственного управления и организации комплексного межотраслевого взаимодействия, создают предпосылки для укрепления взаимного доверия и для дальнейшего развития экономической интеграции.

По сути, при прочих равных условиях, чем более капиталоемкими являются совместные проекты, чем длиннее период времени, в течение которого они окупаются, и чем выше риски их участников, тем более высоким интеграционным потенциалом, при условии качественной реализации, они обладают.

Для того, чтобы подобные проекты нашли поддержку в органах государственной власти и их можно было разрабатывать при участии специалистов разных стран, необходимы значительные скоординированные усилия в области разработки и реализации соответствующих образовательных программ. Если у лиц, принимающих ключевые управленческие решения, влияющие на согласование условий финансирования совместных проектов, процесс формирования проектных команд, механизмы контроля, будет общее понимание ценностей долгосрочного сотрудничества и методологии учета взаимных интересов, то и скорость, и качество интеграционных процессов существенно повысятся.

Весьма показательно, что в последние годы сформированы объективные предпосылки для того, чтобы упростить процесс согласования совместных образовательных программ заинтересованными сторонами. Прежде всего, это распространение сетевой формы их реализации, принципиальной особенностью которой является предоставляемая обучающимся возможность пользованием ресурсов нескольких вузов, включая иностранные. В числе таких предпосылок особого внимания заслуживают следующие (в порядке хронологии их возникновения).

- Создание Университета Шанхайской организации сотрудничества (далее Университет ШОС), в рамках которого студент вуза-партнера, являющегося членом Университета ШОС, может с любого семестра продолжить свое обучение в иностранном вузе, который признан головным по конкретной образовательной программе (более подробно схема обучения изложена

1 Стратегия экономического развития Содружества Независимых Государств на период до 2020 года. Утверждена Решением Совета глав правительств Содружества Независимых Государств от 14 ноября 2008 года в Кишиневе. // http://www.cis.minsk.by/page.php?id=18764. Дата обращения 25.04.2017 года.

на официальном сайте Университета ШОС [2]).
- Создание сетевого университета СНГ, ориентированного на формирование единого пространства высшего образования государств-участников СНГ, включая полный спектр соответствующих программ (бакалавриат, магистратура, аспирантура) [3].
- Законодательное признание сетевой формы реализации образовательных программ в Федеральном законе 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».
- Создание сетевого Университета БРИКС, приоритетным направлением деятельности которого является обеспечение академической мобильности в форме регулярных обменов студентами, обучающимися по согласованным вузами-партнерами программам подготовки магистров и аспирантов [4].
- Принятие Советом глав правительств СНГ решения о придании Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации статуса Базовой организации государств-участников СНГ по подготовке кадров в области государственного управления [5].

Следует отметить, что все уже созданные сетевые университеты (ШОС, СНГ, БРИКС) имеют свою собственную концепцию развития, каждой из которых присущи, тем не менее, существенные общие черты. В их числе безусловное равноправие вузов, участвующих в работе университетов, признание в качестве ключевого приоритета реализации совместных программ высшего образования в сочетании со взаимным признанием образовательных модулей вузов-партнеров, расширение сферы применения дистанционных образовательных технологий. В настоящее время перечисленные выше сетевые университеты накапливают опыт взаимодействия и достаточно уверенно смотрят в будущее. Но в какой степени реализуемые ими концепции применимы к подготовке кадров в области государственного управления? Ответ на этот вопрос далеко не очевиден и заслуживает отдельного рассмотрения.

Результаты исследования и их обсуждение

Естественными партнерами по реализации совместных программ подготовки государственных служащих в странах СНГ являются профильные академии государственного управления. В тех странах, которые представлены в Общественном совете Базовой организации государств-участников СНГ по подготовке кадров в области государственного управления и принимают активное участие в работе тематических научных конференций по рассматриваемой проблематике, это такие вузы, как (страны указаны в алфавитном порядке):

Академия государственного управления Республики Армения;

Академия управления при Президенте Республики Беларусь;

Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан;

Академия государственного управления при Президенте Кыргызской Республики;

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации;

Институт государственного управления при Президенте Республики Таджикистан.

Безусловно, перечень вузов-партнеров не является исчерпывающим и открыт для присоединения как аналогичных профильных академий других стран СНГ, так и для ведущих вузов, профессионально занимающихся подготовкой кадров для государственного управления.

Чтобы понять, достаточен ли опыт подготовки кадров, имеющийся в сетевых университетах, для реализации совместных программ подготовки государственных служащих, или их специфика такова, что возникает необходимость создания сетевой академии государственного управления, рассмотрим предварительно таблицу, где представлена характеристика особенностей реализации соответствующих программ высшего образования. Из этой таблицы следует, что программы бакалавриата могут, по крайней мере на первом этапе, быть исключены из перечня приоритетных направлений сотрудничества в рассматриваемой профессиональной сфере. В пользу такого вывода можно привести и дополнительный аргумент, состоящий в том, что вчерашний школьник, поступающий в бакалавриат, не является целевой аудиторией образовательных программ, предназначенных для подготовки либо государственных служащих, уже отвечающих за принятие ключевых управленческих решений по развитию экономической интеграции, либо кадрового резерва, который будет определять качество интеграционных процессов в ближайшем будущем.

Что же касается программ магистратуры, то актуальность их совместной разработки и реализации несоизмеримо выше. Спрос на степень магистра в области государственного управления существует как со стороны действующих государственных служащих, не имеющих профильного высшего образования и рассчитывающих на продвижение

2 Официальный сайт Университета ШОС: http://uni-sco.ru/stat/4/stat_4.html. Дата обращения 25.04.2017 г.

3 Концепция Сетевого университета СНГ: http://www.ido.rudn.ru/su_sng/concept_SU_SNG.html. Дата обращения 25.04.2017 г.

4 BRICS network university: http://nu-brics.ru/. Дата обращения 25.04.2017 г.

5 Заседание глав правительств государств-участников СНГ 30 октября 2015 г.: http://government.ru/news/20322/. Дата обращения 25.04.2017 г.

Таблица. Особенности реализации совместных образовательных программ бакалавриата, магистратуры и аспирантуры, ориентированных на подготовку кадров для государственного управления

Тип образовательной программы	Характеристика особенностей сотрудничества
Бакалавриат	Не является приоритетом для большинства вузов стран СНГ, специализирующихся на подготовке государственных служащих
Магистратура	Требует учета различий национальных стандартов реализации программ магистратуры
Аспирантура	Подготовка аспирантов менее зарегулирована, возможное поле сотрудничества расширяется

Рисунок 1. Отличия приоритетных направлений сотрудничества в сетевой академии государственного управления от сетевых университетов ШОС, БРИКС и СНГ



по карьерной лестнице, так и со стороны представителей бизнеса, рассматривающих перспективу перехода на работу в органы государственной власти. Причем, эти потенциальные магистранты выгодно отличаются наличием опыта практической работы и осознанным выбором своего профессионального развития.

С точки зрения стратегии развития СНГ, взаимный интерес могут представлять следующие магистерские программы по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление» [Л. Абдулхоликзода, И.И. Ганчеренок, А.М. Марголин, 2016. С. 27–35].

- Стратегическое управление социально-экономическим развитием на пространстве СНГ.
- Государственное управление интеграционными процессами.
- Государственное управление ресурсосбережением и охраной окружающей среды.
- Управление совместными проектами и программами.
- Государственно-частное партнерство в развитии транспортной инфраструктуры.
- Безопасность государственного управления и противодействие коррупции.
- Молодежная политика стран СНГ и др.

При всей значимости и актуальности таких магистерских программ, остаются открытыми вопросы, связанные с определением источников их финансирования и преодолением различий в национальных законодательствах стран СНГ, регулирующих образовательную деятельность. Возможность решения этих проблем при помощи освоения отдельных модулей магистерских программ в вузах-партнерах с последующим перезачетом результатов обучения вузом, в который поступил магистрант, предусмотрена нормативными документами сетевых университетов ШОС и СНГ. Следует, однако, отметить, что «на выходе» магистрант, как правило, получает диплом базового вуза и видит лишь фрагментарную картину обучения в вузах-партнерах, ограниченную изученными в них образовательными модулями. Финансовая проблема в рассматриваемом варианте частично решается, но в связи с сокращением срока обучения за пределами страны поступления на магистерскую программу, доля инфраструктурных расходов (проезд, проживание и т.д.) в общем объеме затрат оказывается чрезмерно высокой.

Можно также спрогнозировать, что совместные программы аспирантуры будут более востребованы не столько в сфере государственного управления, сколько в таких направлениях подготовки, как «математика и механика», «науки о земле», «техника и технологии строительства», «информатика и вычислительная техника» и др. И для действующих государственных служащих, и для представителей бизнеса, стремящихся попробовать свои силы в органах государственной власти, профессиональная ориентация на проведение научных исследований в области государственного управления будет скорее исключением, чем правилом. Их интерес заключается в развитии необходимых компетенций в рамках освоения прикладных образовательных программ.

В этом контексте заслуживает внимания более глубокий анализ потенциала совместной реализации профильными вузами программ дополнительного профессионального образования (далее – ДПО) для государственных служащих и кадрового резерва, которые в настоящее время в перечень ключевых приоритетов сетевых университетов СНГ, ШОС и БРИКС не входят. С точки зрения автора, именно такие программы могут стать фундаментом сетевой академии государственного управления стран СНГ и позволят ей отличаться «лица необщим выраженьем» [6] от других сетевых университетов (**рисунок 1**).

6 Как известно, эта строка из стихотворения Евгения Баратынского «Муза» (1830) широко используется для характеристики неповторимой индивидуальности рассматриваемого объекта.

Рисунок. 2. О развитии дистанционных образовательных технологий в сетевой академии государственного управления стран СНГ



Наибольшая эффективность совместных программ ДПО в сетевой академии государственного управления достигается при использовании следующих принципов их разработки:

Использование равновеликих модулей программ повышения квалификации в качестве фундамента сотрудничества (продолжительностью не менее 16 аудиторных часов) [7].

- Предоставление возможности перезачета модулей повышения квалификации в программы профессиональной переподготовки и программы МРА (в перспективе – в программы магистратуры).
- Структурирование модулей программ по приоритетным направлениям подготовки кадров для государственного управления в странах СНГ.
- Широкое использование дистанционного формата обучения.
- Взаимовыгодное управление финансовыми ресурсами, привлекаемыми для реализации сетевых программ.

Каждый из отмеченных принципов требует определенной конкретизации. Но именно рассмотрение этих принципов в совокупности, а не изолированно друг от друга, позволяет увидеть их синергетический эффект.

По сути, при наличии обширного банка программ одинаковой продолжительности, каждый из потенциальных слушателей может выбрать их оптимальный набор в соответствии со своими индивидуальными потребностями. Логически связанная между собой последовательность освоенных программ повышения квалификации является несущей конструкцией более сложной и продолжительной программы переподготовки. В сфере государственного управления к «наиболее продвинутой» программе переподготовки следует отнести программу «Master of public administration» (МРА), по своему первоначальному замыслу предназначенную прежде всего для формирования необходимых профессиональных компетенций у государственных и муниципальных служащих, замещающих должности руководителей и их заместителей, а также лиц, включенных в кадровый резерв для замещения этих должностей [8].

Предусмотренная действующим законодательством возможность перезачета программ краткосрочного повышения квалификации в программу МРА (и любую другую программу переподготовки) является необходимым условием обеспечения гибкости взаимодействия вузов-партнеров в рамках сетевой академии государственного управления, включения индивидуальных образовательных траекторий слушателей в перечень элективных курсов программ МРА. Причем, рассматриваемая возможность перезачета не исчерпывается программами переподготовки и распространяется также на программы магистратуры.

Логика перезачета ранее освоенных программ повышения квалификации справедлива не только для вариативной, но и для базовой части магистерских программ или программ МРА. Следует, однако, учитывать, что базовая часть таких программ нацелена преимущественно на формирование универсальных и общепрофессиональных компетенций. Поэтому наиболее перспективным и удобным для слушателей форматом создания образовательного контента, позволяющего эти компетенции развить, является использование дистанционных образовательных технологий. На **рисунке 2** представлен общий подход к дистанционному обучению государственных служащих и кадрового резерва в сетевой академии государственного управления стран СНГ.

Сложная, но вполне осуществимая на практике, комбинация курсов дистанционного обучения, краткосрочных очных программ повышения

7 В частности, в российском законодательстве это минимальная продолжительность программы краткосрочного повышения квалификации, при освоении которой слушатель может получить официальный документ.

8 Такие программы реализуются в разных странах мира (прежде всего, в США и Западной Европе) с середины прошлого столетия. Применительно к России, подробнее см. «Государственные требования к минимуму содержания и уровню требований к специалистам для получения дополнительной квалификации «Специалист по государственному и муниципальному управлению - Master of public administration (МРА)», утвержденные приказом Министерства образования и науки Российской Федерации № 39 от 8 февраля 2008 года.

квалификации, их перезачетов в программы МРА и магистратуры позволяет не только достаточно глубоко проработать содержание совместных образовательных программ и учесть специфику стран, представленных ведущими вузами в сетевой академии государственного управления, но и оптимизировать расходы каждого из участников. Очевидно, например, что приглашение ведущего профессора или эксперта-практика из вуза-партнера для проведения занятий на очной программе повышения квалификации существенно дешевле направления группы государственных служащих на зарубежную стажировку. Возможность перезачета образовательных модулей в программы МРА и магистратуры снижает стоимость этих программ либо для самого слушателя (в случае поступления на программу магистратуры – студента), либо для направляющей его организации. Использование дистанционных образовательных технологий также является дополнительным резервом экономии финансовых ресурсов вузов, реализующих свои программы в партнерской сети.

Нельзя не обратить внимание и на потенциальный мультипликативный эффект деятельности сетевой академии государственного управления, который должен проявиться в активизации смежных направлений сотрудничества. В их числе:

- разработка концепции создания и содержательного наполнения интегрированного научно-образовательного портала «Лучшие практики государственного управления»;
- введение регулярной рубрики по проблемам государственного управления (такая рубрика в 2017 году открылась в журнале «Государственная служба», издаваемом Российской академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации);
- разработка и внедрение в практику преподавания наиболее совершенных интерактивных методов («кейсов», компьютерного моделирования, тренажеров, тренингов, «мозговых штурмов», ролевых игр и др.); обучение преподавателей профильных Академий стран ШОС и СНГ использованию современных образовательных технологий;
- проведение тематических научных конференций не реже одного раза в год поочередно в странах-участницах сетевого проекта.

Выводы

1. Создание сетевой академии государственного управления стран СНГ и реализация вузами-партнерами совместных образовательных программ подготовки кадров по приоритетным направлениям экономической интеграции будет способствовать укреплению доверия органов государственного управления стран СНГ друг к другу. Результатом обучения на таких программах должно стать общее понимание ценностей долгосрочного сотрудничества и методологии учета взаимных интересов у лиц, принимающих ключевые управленческие решения, а, следовательно, и повышение скорости и качества интеграционных процессов.

2. В отличие от действующих сетевых университетов ШОС, СНГ и БРИКС, специализирующихся преимущественно на программах высшего образования, в качестве фундамента рассматриваемой сетевой академии государственного управления предлагается использовать приоритетные для всех участников программы дополнительного профессионального образования, реализуемые на базе равновеликих по аудиторной нагрузке модулей программ повышения квалификации. Такой подход является критически важным условием обеспечения вариативности индивидуальных образовательных траекторий и формирования профессиональных компетенций, необходимых конкретным слушателям. Возможность перезачета программ повышения квалификации в качестве образовательных модулей программ более высокого уровня (МРА и магистратуры) позволяет минимизировать издержки учета различий в национальных законодательствах, связанных с правилами реализации программ высшего образования, и в сочетании с расширением применения дистанционных образовательных технологий, оптимизировать соответствующие финансовые затраты.

Литература

Абдулхоликзода Л., Ганчеренок И.И., Марголин А.М. Механизмы формирования единого образовательного пространства в области подготовки кадров для государственного управления в Содружестве Независимых Государств // Международный научно-аналитический журнал Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ «Диалог: экономика, политика, право», 2016, № 2.

References

Abdulholikzoda L., Gancherenok I.I., Margolin A.M. Mehanizmy formirovanija edinogo obrazovatel'nogo prostranstva v oblasti podgotovki kadrov dlja gosudarstvennogo upravlenija v Sodruzhestve Nezavisimyh Gosudarstv [Mechanisms of formation of the united educational space in the sphere of public administration personnel training in the Commonwealth of Independent States]. In: Dialog: jekonomika, politika, pravo, 2016, № 2. In Russian.