

Хажеев Азат Гарифуллович

соискатель кафедры отечественной истории
Московского педагогического
государственного университета
dom-hors@mail.ru

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В СФЕРЕ ПОДГОТОВКИ
УПРАВЛЕНЧЕСКИХ КАДРОВ:
СПЕЦИФИКА И РЕЗУЛЬТАТЫ
(1991–2010 ГГ.)**

Аннотация:

В статье изучается процесс становления системы подготовки квалифицированных кадров государственного и муниципального управления России в 1990-е – 2000-е гг. Автор анализирует роль академий государственной службы во главе с РАГС и других вузов страны в реализации государственной кадровой политики России и субъектов Российской Федерации. Развитие управленческого образования анализируется в контексте проблемы социально-экономической модернизации формирования гражданского общества.

Ключевые слова:

Российская Федерация, государственное управление, менеджмент, кадровая политика, высшее образование.

Khazheev Azat Garifullovich

PhD applicant of
the National History Department,
Moscow State Pedagogical University
dom-hors@mail.ru

**STATE POLICY OF
THE RUSSIAN FEDERATION
IN THE SPHERE OF
MANAGERS TRAINING:
SPECIFIC FEATURES AND RESULTS
(1991–2010)**

Summary:

The article is concerned with a process of the highly qualified state and municipal managers' training development in Russia in 1990 – 2000. The author considers the role of the academies of the civil service led by the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration and other universities in implementation of the personnel policy of Russia and federal subjects of the Russian Federation. Development of the administrative education is analyzed in the context of socioeconomic modernization of the civil society formation.

Keywords:

Russian Federation, public administration, management, personnel policy, higher education.

Реализация современного политического курса, направленного на создание в России эффективного демократического государства, требует от управленческих кадров глубоких профессиональных знаний, высоких нравственных качеств, способности целенаправленно осуществлять модернизационный проект и конструктивное реформирование и совершенствование государственной системы управления, внедрять в практику своей деятельности мировые качественные стандарты («электронное правительство» и т.п.).

Исторический анализ проблемы позволяет утверждать, что именно «человеческий фактор» становится одной из важнейших причин успеха административной реформы в Российской Федерации, внедрения инноваций в систему государственного управления, создания «экономики знаний» и повышения технологичности деятельности государственного аппарата. В ходе социально-экономической модернизации и становления в России социального правового государства возрастает общественное значение и престиж государственной и муниципальной службы как гарантов успешной реализации инновационного процесса. Профессионализм управленческого аппарата является одной из основ его эффективного взаимодействия с институтами гражданского общества.

В Послании Федеральному Собранию 2002 г. Президент России В.В. Путин, в частности, отметил, что государственный аппарат «должен быть эффективным, компактным и работающим» [1, с. 3]. Глава правительства Российской Федерации Д.А. Медведев также отмечал важность формирования управленческих кадров нового поколения, обладающих высокими профессиональными качествами и способных стать движущей силой дальнейшей модернизации страны [2]. Вопросы повышения качества государственного и муниципального управления и утверждения профессиональной этики управленческого корпуса являются неотъемлемым компонентом кадровой политики регионов Российской Федерации. Так, Президент республики Башкортостан Р.З. Хамитов поставил задачу перед всеми служащими, независимо от статуса и занимаемой должности, быть ближе к народу, работать на его благо [3].

Формирование системы непрерывного управленческого образования как необходимое условие эффективной работы государственного аппарата явилось одним из центральных элементов кадровой политики Российской Федерации в 1991–2008 гг.

Специфика эволюции управленческого корпуса России в рассматриваемый период определялась тем, что он являлся объектом реформирования и модернизации и в то же время соавтором, организатором и контролером проведения реформ. Перед российским руководством стояла сложная задача по внедрению в государственно-административную сферу новой парадигмы управленческой деятельности, отвечающей принципам демократической государственности. При этом необходимо было обеспечить функционирование и взаимодействие всех звеньев государственного аппарата и органов местного самоуправления в условиях формирования нового конституционного и административного права.

В начале 1990-х гг. потребность в профессиональной подготовке и повышении квалификации была достаточно острой на всех уровнях государственно-административной системы. В этот период происходит выделение государственного и муниципального управления в самостоятельную профессию и специальность высшего и среднего профессионального образования. В рассматриваемый период одновременно с административными реформами, преобразованием государственной и муниципальной службы, осуществлялась реформа российской образовательной системы, в рамках которой формировались структура непрерывного образования государственных и муниципальных служащих. В процессе становления рынка образовательных услуг развивалась конкурентная среда управленческого образования.

Необходимо подчеркнуть, что организация и деятельность образовательных учреждений, осуществлявших профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации управленческих кадров России на протяжении всего рассматриваемого периода являлась государственным делом и находилась непосредственно в зоне ответственности Администрации Президента, Правительства РФ, и правительств субъектов Российской Федерации.

Специфику сложившейся в России системы управленческого образования составляла его ориентация его наиболее качественного, элитарного сегмента на уже работающих специалистов, что потребовало разработки вариативных по содержанию образовательных программ и гибкой организации учебного процесса. В течение 1990-х гг. была создана нормативно-правовая и институциональная система академий государственной службы во главе с Российской академией государственной службы (РАГС), главной задачей которых являлась образовательная поддержка действующего корпуса руководящих управленческих работников на основе программ второго высшего образования, курсов подготовки и повышения квалификации различной продолжительности и интенсивности [4, с. 222]. В систему РАГС вошли девять региональных государственной службы: Волго-Вятская (Нижний Новгород), Волгоградская, Дальневосточная (Хабаровск), Орловская, Поволжская имени П.А. Столыпина (Саратов), Северо-Западная (Санкт-Петербург), Северо-Кавказская (Ростов-на-Дону), Сибирская (Новосибирск) и Уральская (Екатеринбург). Одним из ведущих подразделений РАГС стала Высшая школа государственного управления и службы (ВШГУиС), в которой осуществлялась образовательная поддержка кадров руководителей и заместителей руководителей высших органов государственной власти, председателей комитетов, министров и их заместителей, руководителей органов местного самоуправления.

Наряду с академиями, входившими в систему РАГС, в рассматриваемый период были созданы равноценные образовательные и научно-исследовательские центры в национальных республиках РФ. Постановлением Совета Министров Республики Башкортостан от 9 августа 1991 г. № 189 на базе Уфимской ВПШ была образована Башкирская коммерческая академия, с 1993 г. – Башкирская академия управления. В 1994 г. учредителем учебного заведения становится Президент Республики Башкортостан, при этом утверждается его современное название «Башкирская академия государственной службы и управления (БАГСУ) при Президенте Республики Башкортостан». Башкирская академия государственной службы и управления в конце 1990-х – 2000-е гг. стала одним из ведущих центров подготовки и издания научных исследований в области конституционного и административного права, политологии, теории государственного управления, истории государственности Башкортостана.

В 1996 г. в Татарстане был создан Республиканский центр переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, который 25 января 2001 г. был преобразован в Институт государственной службы при Президенте Республики Татарстан, осуществлявший образовательную деятельность на четырех факультетах – государственного и муниципального управления, муниципальном, экономическом и ФПК. 28 июля 2007 г., на основании решения коллегии Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки, Институт был переименован в Академию государственного и муниципального управления при Президенте Республики Татарстан, действовавшую до 2010 г.

Сеть академий дополнялась деятельностью структур управленческого образования в рамках университетов и крупных экономических вузов, большинство которых одновременно развивало образовательную деятельность в сфере подготовки кадров коммерческого и финансового ме-

неджмента, которая являлась для них приоритетной. Особенностью данных вузов была ориентация на мировой опыт подготовки управленческих кадров различной специализации и активное развитие платного сектора образовательных услуг. Примечательно, что внедрение в российское управленческое образование европейских и американских программ МРА было осуществлено РАГС в конце 2000-х гг. на основе опыта освоения западных систем подготовки и повышения квалификации руководящего менеджмента Академией народного хозяйства при Правительстве РФ. Высшей школой экономики (ГУ-ВШЭ) и другими пионерами элитного бизнес-образования.

РАГС и ее филиалы, БАГСУ, факультеты и институты государственного управления в различных регионах страны установили постоянные связи с профильными вузами в Германии, Франции, США, Канады. Одной из тем, активно изучавшихся студентами и аспирантами академий государственной службы, был иностранный опыт организации государственного управления и подготовки квалифицированных кадров госслужащих [5].

Руководящие работники федеральных и региональных органов управления, проходившие обучение в РАГС в конце 1990-х гг., стремились к овладению государственным мышлением, приобретению знаний междисциплинарного характера, необходимых для реализации многопрофильных задач, принятия ответственных управленческих решений. Об этом говорит, в частности, популярность занятий по темам: «Государственная служба как социальный институт», «Политическая элита: сущность, структура, проблемы», «Государственная должность: модель должности и профессиональные должностные лица» и др. [6, с. 105].

На периферии системы управленческого образования находились небольшие вузы, центры дистанционного образования, факультеты менеджмента в технических институтах и т.п. структуры, в том числе, негосударственные, открывавшие в конце 1990-х – 2000-е гг. специальность ГМУ, как правило, на коммерческой основе. Политику поддержки вузов, осуществлявших подготовку управленческих кадров, проводили правительства субъектов Российской Федерации и мэрии крупных городов. Подготовка квалифицированных кадров, проводивших специализированную техническую и организационную работу в органах государственного и муниципального управления, осуществлялась в системе среднего профессионального образования.

Проблемными аспектами в развитии системы подготовки и повышения квалификации государственных служащих в 1990-е гг. являлись оторванность учебных программ от реалий профессиональной деятельности управленцев, а также недостаточно высокое качество преподавательских кадров и учебных курсов в ряде вузов, осуществляющих образовательную деятельность по направлению «государственное и муниципальное управление».

Эффективность системы переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих снижалась при отсутствии гарантий карьерного продвижения и повышения оплаты труда после прохождения учебы. Из сферы государственного управления в коммерческие структуры нередко уходили молодые специалисты, прошедшие повышение квалификации и получившие дипломы о юридическом или управленческом образовании в рамках государственных программ повышения квалификации государственных служащих.

В 2000-е гг. система подготовки и повышения квалификации управленческих кадров выходит на качественно новый уровень развития, благодаря нескольким факторам, среди которых решающее значение имели повышение общей социально-экономической стабильности в стране, проведение административной и муниципальной реформ, создание и правовое закрепление современных концепций государственной и муниципальной службы. В этот период растет социальный статус работника государственного и муниципального управления, в государственно-административное пространство внедряются принципы профессиональной этики. На рубеже веков проявились позитивные результаты государственной политики 1990-х гг. в области повышения профессиональной квалификации управленческих кадров.

В 2000-е гг. проблематика модернизации кадров государственной службы сближается с программами развития промышленного и финансового менеджмента: в концепциях управленческого образования усиливается тенденция создания универсального специалиста-менеджера, способного к развитию своих профессиональных навыков и компетенций в рамках той или иной специализации в зависимости от конкретной сферы служебной деятельности. Это сближение отразилось в процессе реализации Президентской программы подготовки управленческих кадров, выпускники которой были активными участниками ротации кадров между системой государственного управления и бизнесом. Система управленческого образования России к концу 2000-х гг. в целом характеризуется непрерывностью, многоуровневостью, вариативностью, высоким научно-методическим и технологическим уровнем.

В конце 2000-х гг. была предпринята реорганизация РАГС и академий государственной службы. Указом Президента Российской Федерации от 20 сентября 2010 г. к Академии народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации была присоединена Российская акаде-

мия государственной службы при Президенте РФ, а также двенадцать региональных академий госслужбы. В результате присоединения, было создано новое федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования Российская академия народного хозяйства и государственной службы при президенте РФ (РАНХиГС). В объединении АНХ и РАГС также отразился процесс формирования новых концепций подготовки управленческих кадров, основанных на идее сближения коммерческого менеджмента и административного управления.

Таким образом, государственная политика Российской Федерации в области подготовки управленческих кадров в 1991–2008 г. явилась одним из ключевых элементов модернизационного развития страны, обеспечивающим возможность дальнейшего совершенствования отечественной системы государственного управления в контексте реализации политики инноваций и программ социально-экономической модернизации России в XXI в.

Ссылки:

1. «России надо быть сильной и конкурентоспособной»: Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному собранию Российской Федерации от 18 апреля 2002 г. М., 2002.
2. Вступительное слово Д.А. Медведева на совещании по вопросам формирования управленческих кадров 23 июля 2008 г. (Московская область, Горки). URL: <http://президент.рф>
3. От слов к реальным делам // Путь Октября: общественно-политическая газета Мелеузовского района и города. 2011. 26 апреля.
4. Слепцов Н.С., Филимонова Н.Н. Об основных направлениях совершенствования подготовки специалистов в области государственного и муниципального управления в региональных учебных учреждениях РАГС // Ежегодник РАГС-97. М., 1998.
5. Рубченко К.В. Актуальные проблемы государственной службы во Франции // Труды молодых ученых Поволжской академии государственной службы. Саратов, 1996. Вып. 3. С. 124–125 ; Масленникова Е.В. Опыт формирования структуры государственной службы в ФРГ // Там же. С. 104–107 и др.
6. Вахов С.С. Практика разработки программ дополнительного образования // Социология власти: информационно-аналитический бюллетень. М., 1999. № 5–6.

References (transliterated):

1. «Rossii nado byt' sil'noy i konkurentosposobnoy»: Poslanie Prezidenta RF V.V. Putina Federal'nomu sobraniyu Rossiyskoy Federatsii ot 18 aprelya 2002 g. M., 2002.
2. Vstupitel'noe slovo D.A. Medvedeva na soveshchanii po voprosam formirovaniya upravlencheskikh kadrov 23 iyulya 2008 g. (Moskovskaya oblast', Gorki). URL: <http://prezident.rf>
3. Ot slov k real'nym delam // Put' Oktyabrya: obshchestvenno-politicheskaya gazeta Meleuzovskogo rayona i goroda. 2011. April 26.
4. Sleptsov N.S., Filimonova N.N. Ob osnovnykh napravleniya sovershenstvovaniya podgotovki spetsialistov v oblasti gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya v regional'nykh uchebnykh uchrezhdeniyakh RAGS // Ezhegodnik RAGS-97. M., 1998.
5. Rubchenko K.V. Aktual'nie problemy gosudarstvennoy sluzhby vo Frantsii // Trudy molodykh uchenykh Povolzhskoy akademii gosudarstvennoy sluzhby. Saratov, 1996. Issue 3. P. 124–125 ; Maslennikova E.V. Opyt formirovaniya struktury gosudarstvennoy sluzhby v FRG // Ibid. P. 104–107, et al.
6. Vakhov S.S. Praktika razrabotki programm dopolnitel'nogo obrazovaniya // Sotsiologiya vlasti: informatsionno-analiticheskiy byulleten'. M., 1999. № 5–6.