К ВОПРОСУ О НЕПРЕРЫВНОСТИ И КАЧЕСТВЕ ПОДГОТОВКИ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ КАДРОВ

А.Г. Тюриков
генеральный директор
ЦСКП–«Центр»,
доктор социологических наук, профессор

Статья посвящена оценке качества подготовки специалистов-управленцев в России. Особое внимание уделяется исследованию понятий качество власти и эффективность управления.

Ключевые слова: ***непрерывное профессиональное образование, оценка качества подготовки по специальности «государственное и муниципальное управление».***

Образование принято считать во всем мире самым простым и справедливым механизмом социального и профессионального продвижения и преодоления неравенства. Результаты многочисленных исследований свидетельствуют, что в верхних доходных группах находятся более 40% людей с высшим образованием. Для сравнения – в этих же группах доля людей, у которых нет даже профессионального образования, не достигает и 10%. Можно смело утверждать, что в мире все устойчивее завоевывает позиции «жизненная философия непрерывного обновления знаний» и практика непрерывного образования. Более того, сегодня преобладающим становится мнение о том, что непрерывное образование должно не только обеспечивать и сопровождать различные сферы жизнедеятельности человека, но и стать опережающим фактором и ресурсом капитализации и развития. Поэтому не случайно впервые понятие непрерывного образования нормативно закреплено Федеральным законом № 273 «Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012 г., в котором гарантируется возможность реализации права человека на образование в течение всей жизни.

Такой государственный подход имеет под собой объективные основания. Мировое и российское общество столкнулось с динамической проблемой – стремительными темпами изменений в социальной, культурной, экономической, технологической, информационной, экологической и других сферах жизнедеятельности. Это ставит перед управленцами все новые и новые задачи, и должно заставлять образовательные учреждения максимально оперативно переносить все самое эффективное и интересное из практики управления территориями и предприятиями в учебные аудитории. В оптимальной модели такого непрерывного образования все новое, эффективное, модельно-прогнозное должно становиться предметом анализа, в том числе анализа стратегического, и конвертироваться в новое знание. Поэтому непрерывный поиск носителей и практик эффективного управления, знаний, их структурирование, методологическая и методическая обработка, встраивание в учебный план – важнейшие задачи непрерывного образования управленческих кадров.

Практика жизни предъявляет высокие требования к професси-

The article is devoted to the evaluation of the quality of the professional training for the managing staff in Russia. The special attention is given to the research of concepts «quality of authority» and «management effectiveness».

Keywords: ***continuing professional education, evaluation of quality of training on the specialty «state and municipal management».***

ональной компетентности и подготовленности управленческих кадров. К сожалению, им пока не хватает подготовки и квалификации. В России сложилась негативная практика отношения к образованию как к его символическому наличию. Вопрос о качестве образования зачастую вообще не стоит. Многих квалификаций просто не хватает. Это относится к способности и умению сопоставлять сложные данные, проводить первичные обследования и понимать их, применять математические модели, проводить количественный и качественный анализ, а также – к умению управлять социальными экспериментами и проектами, эффективно вести учет затрат и многим другим вещам.

Отсюда и такие результаты. Сегодня в российском обществе сложился консенсус о том, что в стране существует кризис государственной и муниципальной системы управления, а сама власть является крайне не эффективной и срочно нуждается в «перезагрузке». На это указывает Президент РФ, об этом утверждают политики, эксперты и представители СМИ и общественности.

Подтверждает неоптимальное состояние системы управления и тот факт, что в последнее время ни один из индексов и показателей, по которым прямо или косвенно оценивают эффективность управления, в России не улучшились, а наоборот – они показывают негативную динамику [1]. В мировой практике с 1996 г. качество государственного управления измеряется по ежегодному Индексу эффективности государственного управления (Governance Effectiveness Index) Всемирного банка в 212 странах по 10 критериям: качество государственных услуг, качество бюрократии, компетенции государственных служащих, уровень независимости государственной службы от политического давления, уровень доверия к политике, проводимой правительством. За последние десять лет оценка России по качеству госуправления – 42,2 пункта из максимально 100 возможных. А для Финляндии – это 100, в Германии тот же показатель – 91,9, в Швеции – 98, а в США – 88,6. В этом рейтинге мы находимся на 120–125 местах, соседствуя с Королевством Тонга и Эфиопией [2, с.39]. По качеству регулирования Россия также серьезно отстает: Канада, Швеция, Финляндия получили более 96 пунктов, а результат России – всего 38,2. По этому показателю наша страна соседствует с Танзанией и Гамбией.

Безусловно, нельзя не видеть и позитивные сдвиги в рейтинговых позициях России: так в рейтинге Doing Business по итогам 2012 года мы поднялись со 112 на 92 место, а по итогам глобального рейтинга конкурентоспособности Всемирного экономического форума 2014 года – поднялись на 11 мест и заняли 53-е место в мире.

Вместе с тем мировую статистику некоторым образом подтверждают и результаты мониторингового исследования ЦСКП – «Центр», согласно которым эффективность деятельности органов государственной и муниципальной власти на примере регионов ЦФО в последнее время имеет тенденцию к снижению [3, с.44].

Анализируя качество власти, необходимо обратить внимание на очень важный вывод Всемирного банка о том, что качество государственного управления не зависит от уровня доходов страны и от уровня доходов самих госслужащих. Например, по уровню средней зарплаты российского чиновника после объявленных повышений в 2013–2014 гг. мы уже перегнали чиновников европейских.

Анализ временных рядов на десятилетнем отрезке по 212 странам показал, что зависимость совсем другая: богатство и процветание страны следуют за улучшением качества управления, а не наоборот [4, 5]. Так если в первой десятке стран мира с высоким уровнем эффективности госуправления и противодействия коррупции расположились страны: Дания, Швеция, Финляндия, Сингапур, Канада, Норвегия, Германия, Франция, Исландия, Япония, то и в мировом рейтинге ИРЧП (индекс развития человеческого потенциала) – эти же страны возглавляют список с очень высоким значением индекса.

Исследования Всемирного банка наглядно демонстрируют гражданам, зачем нужна качественная бюрократия: когда страна перебирается из нижней четверти рейтинга качества управления в середину, это соответствует увеличению подушевого дохода вчетверо! Примерно во столько же раз снижаются младенческая смертность и неграмотность.

Такая неприглядная оценка эффективности деятельности власти в России сложилась тогда, когда для функционирования органов государственной и муниципальной власти создались благоприятные условия, где с одной стороны:

– сформирована законодательная база и жесткая вертикаль государственной и горизонталь муниципальной властей;

– подавляющее большинство служащих прошли или проходят подготовку и переподготовку по специальности «государственное и муниципальное управление», многие успешно защищают кандидатские и докторские диссертации по проблемам управления;

– заработная плата и полномочия государственных служащих выросли в разы за последнее десятилетие;

– социологические опросы свидетельствуют о тенденции роста популярности и приоритетности государственной службы при выборе профессии для российской молодежи, что должно способствовать повышению конкуренции и отбору лучших из большого числа претендентов (по данным ВЦИОМа, каждый пятый россиянин и каждый третий молодой россиянин хочет быть чиновником);

– в стране сложилась система профессиональной подготовки и переподготовки государственных и муниципальных управленцев.

А с другой стороны:

– количество чиновников растет, а численность населения и количество управляемых объектов уменьшается из года в год;

– в управление пришли и используются новые социальные и информационные технологии, в том числе интернет, электронный документооборот, электронные государственные услуги, телекоммуникации, конференцсвязь, электронные базы и статистика, мощные аналитические программы и т. д.

Как соотносятся между собой качество власти, качество жизни и качество образования, прежде всего, непрерывности подготовки специалистов для управленческих звеньев? Напрямую. И если не вдаваться в более подробный анализ причин и условий, детерминирующих системный кризис в управлении и низкое качество жизни россиян [об этом более подробно см.: 6, с.407–415], то целесообразно проанализировать, так сказать, собственно «образовательный брак». Ведь в том числе и по вине образования наша власть такая, какая есть. Если существует системный кризис в управлении, то закономерно напрашивается вопрос: почему преподавание базовых дисциплин, в том числе государственного и муниципального управления, не приносит очевидных успехов?

Вот несколько, на наш взгляд, узких мест сегодня в непрерывной подготовке специалистов для системы государственного и муниципального управления или другими словами то, чего не удалось донести в процессе преподавания.

Во-первых, не удается донести и сформировать четкую позицию, что управление представляет собой сложную систему целеполагающих, организующих и регулирующих воздействий субъектов управления на сознание, поведение и деятельность людей [7, с.24–28]. К сожалению, в настоящее время сформировалась идеология управления, в соответствии с которой управление является как бы каким-то автономным, самодостаточным явлением, существующим для себя и удовлетворяющим своим функционированием самого себя [8, с.17–19]. В такой парадигме все, что делает управленец – это управленческая деятельность, а результаты управления остаются как бы за ее пределами. Для таких «управленцев»: главное – процесс, а не результат. Поэтому считается целесообразным, что управление поглощает все больше и больше общественных ресурсов на свое содержание, и объясняется это тем, что они сами определяют объем и структуру управленческих решений. Но при игнорировании результатов управления все иное в управлении приобретает не конкретный и субъективистский характер. В итоге каждый руководитель сам определяет, что такое хорошо и что такое плохо в его управлении (или как это определяет вышестоящий начальник).

Во-вторых, власть искренне убеждена, что государство и чиновники это одно и то же. Но государство – это не власть и не чиновники, а целостность-триединство «населения, территории и власти», т.е. государство – это естественно-природно-общественное образование [7, с. 42–45].

Государство – это форма, в которой состоялась и проходит жизнедеятельность разных народов, наций и этносов. Государство - это не вотчина чиновников, а форма общества, в которой возникают самые разнообразные отношения между людьми. Драма человеческой истории и современности во многом определяется тем, каково соотношение государственной власти и общества.

В Конституции РФ ясно и конкретно сказано о том, что и носителем суверенитета, и источником власти в государстве является его население – многонациональный народ.

В-третьих, делая упор в преподавании на универсальность принципов, методов и технологий управления и менеджмента, мы тем самым закладываем фундамент порочной позиции, в соответствии с которой, овладев всем этим управленческим арсеналом, не важно чем и кем управлять. Интервьюируя представителей власти и бизнесменов, нередко можно услышать, что они готовы браться за работу в любой должности и на любом уровне. При этом для них не важно, что нет опыта в управлении территориальными образованиями, коллективами, производством, отраслью, страной. Ярким тому примером является российская практика назначения на государственные гражданские должности представителей генералитета силовых ведомств. Опыт показал, что абсолютное большинство генералов, назначенных на должности губернаторов российских регионов, провалили работу. Хотя до этого они были эффективными военными руководителями больших воинских коллективов и хозяйств.

Так можно ли управлять непрофильными для своей базовой деятельности новыми объектами? Можно, но при соблюдении ряда обязательных условий, к которым, прежде всего, относятся духовно-нравственные и профессиональные качества управленца и знание им объекта управления. Хорошо, если управленец учится на ходу, и таких примеров немало, но, к сожалению, большинство таких практик негативные.

Ведь все объекты управления отличаются по качеству и структуре, функционируют по своим объективным законам. По свойствам, потенциалу они способны:

– к собственной самоорганизации на основе своих потребностей, интересов, целей, мотивов, установок и т. д.;

– к целенаправленному содержанию своей активности, обусловленному условиями и факторами их жизни;

– к адаптивности к обстоятельствам и ситуациям их жизнедеятельности;

- к определенному самоуправлению в складывающихся реальных процессах жизнедеятельности;

– к восприятию и освоению изменяющихся объективных условий и элементов субъективного фактора, а также технических средств и производственных технологий [9, с.323–324].

Поэтому для субъектов управления принципиально важно здесь и сейчас знание: что собой представляют объекты управления, а также характер и направленность

взаимоотношений между ними.

В-четвертых, английский писатель Джеффри Арчер очень метко подметил: «Нередко человека выдает не то, что он делает, а то, чего он не делает». В связи с этим представляется важным оценить не только то, что власть делает, но и то, чего власть не делает из того, что должна и обязана делать. Власть перестала воспроизводить смыслы, идеи, ценности, нормы и модели поведения, а образование как институт ей в этом не способствует. А ведь образование не сводится только к приобретению знаний и формированию логики мышления.

Способность глубоко мыслить и анализировать, благородство чувств, т.е. нравственное начало, остались за пределами образования. Предварительные итоги проведенного евразийского исследования «Качество муниципальной власти и элиты», свидетельствуют о том, что мировоззрение власти и система ценностей размыты, идей нет.

Что сегодня является основой мировоззрения власти и каковы ее ценностные ориентиры? Может быть это идея социальной справедливости, идея равных возможностей, прав и свобод или идея равенства в нищите для большинства? Так какую идею выдвигает и отстаивает наша власть?

Опыт функционирования и развития общества показывает, что включаясь в деятельность по воплощению идеи, управленцы согласовывают и учитывают интересы различных территориальных социальных групп, создается атмосфера конкуренции, «совопросничества», включенности, солидарности. Ведь если у управленцев нет перед собой и для себя сверхзадачи, то пропадает и профессиональная мотивация, управленческие здоровые амбиции. А раз это отсутствует, то, как показывают результаты нашего исследования качества муниципальной власти и элиты, у населения формируется устойчивое мнение, что у власти нет иной цели, кроме как удержаться любым способом.

В этих наблюдениях для нашей темы самое важное – отсутствие мотивации и нежелание представителей власти непрерывно образовываться и постоянно изучать общество.

В связи с этим правильно заданный вопрос о качестве власти – это ключ к получению правильного и полезного ответа. Поэтому сформулируем свой вопрос: что должно делать образование, чтобы многочисленный, подготовленный и обеспеченный отряд чиновников эффективно управлял вверенными им объектами? Как представляется, целесообразно, преподавая базовые дисциплины для управленческих кадров, иметь в виду следующие смысловые и ценностные приоритеты:

– сделать принципиальный уклон в преподавании на изучении объективных и субъективных закономерностей функционирования объектов управления; связать их развитие с результатами и эффективностью управления;

– темой поиска новой идентичности России, где отправной точкой для дискуссии, в том числе в системе образования, должна служить картина-проект будущего, если не реального, то хотя бы желаемого, ведь это главный дефицит в мышлении власти и элиты. О чем мечтать? К чему стремиться? Рецепты прошлого явно больше не применимы, образцы вовне, на которые было принято ориентироваться, сами теряют опору и уверенность в правильности пути;

– внедрение в процесс преподавания систем стратегического планирования, развитие методов управления и бюджетирования, ориентированных на результат, на достижение цели;

– донести до управленцев мысль, что главная конкуренция разворачивается не в экономике, не в мире денег, а в другой области – за людей, способных создавать новое в технологической и идейной сфере, за умы, иными словами – за качество человеческого потенциала.

Говорят, кризис – это время роста. Если признаем, что у нас кризис в системе управления, а это уже немало и дорогого стоит, то у нас есть шанс сделать качественный рывок на основе кардинального пересмотра концептуального подхода к непрерывному профессиональному образованию и переподготовке управленческих кадров.

Литература:

1. Доклад о развитии человека 2010. Реальное богатство: пути к развитию человека/Пер. с анг.; ПРООН. – М.: Изд-во «Весь Мир», 2010; http://info.worldbank.org/governance/kkz2002/mc_indicator.asp; http://www.weforum.org/site/homepublic.nsf/Content/Global+Competitiveness+Programme%5CGlobal+ Competitiveness+Report и др.

2. См.: РБК, сентябрь.2013. С.38-41;

3. Савельев Д.В., Тюриков А.Г. и др. Качество жизни населения регионов Центрального федерального округа: динамика и социальная эффективность управления.- М.: Изд-во «Проспект»,2012;

4. http://www.vedomosti.ru/opinion/news/2480261/za_chto_my_ih_ne_lyubim;

5. См.: индексы [Электронный ресурс] // Центр гуманитарных технологий. URL: http://gtmarket.ru/ratings/human-development-index/human-development-index-info; /rating-countries-gni/rating-countries-gni-info; /education-index/education-index-info; /happy-planet-index/info; /global-competitiveness-index/info; КоммерсантЪ Деньги. №23. 17.06-23.06.2013. С.21;

6. Тюриков А.Г. Практика оценки эффективности управления / Современные проблемы государственной политики и управления // Труды всероссийской научной конференции. М.: Научный эксперт, 2013. С.407-417;

7. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: учебник – М.: Изд-во «Омега-Л», 2014. С.24-28, 42-45;

8. Атаманчук Г.В. Управление в жизнедеятельности людей (очерки проблем). М.: Изд-во РАГС, 2008. С.17-19.

9. Человек и общество: ноосферное развитие. – Москва-Белгород, 2010. С.307- 335;