

## Образование для государственной службы: традиционные подходы и новые вызовы

Хлутков А. Д.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; khlutkov-ad@ranepa.ru

### РЕФЕРАТ

Внешнеполитические и внутривнутриполитические вызовы, стоящие перед Россией, актуализируют вопросы совершенствования системы образования. Государственное и муниципальное управление может быть эффективным только в том случае, если оно опирается на реальные потребности общества, которые все время эволюционируют. В свою очередь образование есть универсальный способ обеспечить соответствие общественного запроса и государственной необходимости. Образование для государственной службы — особая часть системы профессиональной подготовки молодежи. В этом случае задачи собственно профессиональной подготовки сочетаются с приоритетом воспитательных целей.

*Ключевые слова:* образование, государственное и муниципальное управление, воспитание, образовательная система, Болонский процесс

*Для цитирования:* Хлутков А. Д. Образование для государственной службы: традиционные подходы и новые вызовы // Управленческое консультирование. 2022. № 8. С. 8–14.

## Education for Public Service: Traditional Approaches and New Challenges

Andrey D. Khlutkov

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEPa), Saint Petersburg, Russian Federation; khlutkov-ad@ranepa.ru

### ABSTRACT

Foreign and domestic political challenges facing Russia actualize issues of improving the education system. Public and municipal administration can only be effective if it relies on the real needs of society, which evolve all the time. In turn, education is a universal way to ensure compliance with public demand and public necessity. Education for public service is a special part of the youth vocational training system. In this case, the tasks of professional training themselves are combined with the priority of educational goals.

*Keywords:* education, state and municipal administration, education, educational system, Bologna process

*For citing:* Khlutkov A. D. Education for Public Service: Traditional Approaches and New Challenges // Administrative consulting. 2022. N 8. P. 8–14.

---

Вопросы образования и профессиональной подготовки актуальны всегда. Д. И. Менделеев отмечал, что «главную цель образования должно видеть в высшем образовании, и все лица, прошедшие среднее образование, должны удовлетворять норме подготовки, которая принимается во внимание при составлении программ высших учебных заведений» [3, с. 250].

Уход от Средневековья и начало Нового времени сделали образование системой. XX век сделал образование массовым, многоуровневым. Прошедший век убедительно доказал, что образование актуально и в мирное, и в военное время. В этом контексте можно отметить то, что в периоды кризиса, тектонических геополитиче-

ских изменений в мире ситуация с образованием является маркером качества общества и государства.

Россия не была инициатором санкционных режимов, распространенных в том числе на гуманитарную сферу. В условиях масштабных экономических санкций в отношении нашей страны со стороны недружественных зарубежных государств следует заново рассмотреть все ключевые характеристики экономической и политической модели. Разумеется, это относится и к образованию.

Фактически Западом против России ведется не только полномасштабная экономическая и информационная война, но и борьба с нашими ценностями и устоями. И связано это не столько с проводимой на Украине специальной военной операцией — это всего лишь повод, — сколько с устойчивыми намерениями в целом по сдерживанию развития Российской Федерации как крупнейшего центра стабильности в многополярном мире. Разумеется, удар был нанесен и по образованию. Поэтому весь комплекс проблем еще долго будет находиться в центре общественного внимания [2].

Общественная дискуссия по вопросам совершенствования образования заставляет нас вспомнить формулировку одного известного генерала, который, комментируя вопрос о преимуществах тех или иных образцов бронетехники, подчеркнул, что «Лучший танк на поле боя — это танк с наилучшим экипажем». Из этого следует то, что образование и профессиональная подготовка (характеристики взаимосвязанные, но не тождественные) крайне важны в текущих условиях. Поэтому задача подготовки «кадровых экипажей» для народного хозяйства и органов власти в современных условиях выходит на передний план. Именно новые управленческие кадры должны обеспечить наше уверенное движение по выбранной траектории развития.

Объективно понимание этого обстоятельства пришло почти сразу после разрушения советской системы [1]. Разумеется, пришлось начинать практически «с нуля». Система подготовки кадров для государственной службы постоянно совершенствовалась, но одновременно изменялись как внешние, так и внутренние условия. Именно поэтому Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» постоянно совершенствуется и на сегодняшний день существует в редакции от 27.08.2022 г.<sup>1</sup>

Социально-экономические и политические вызовы, стоящие перед Российской Федерацией, ставят все новые и новые требования к качеству образования. Несложно заметить то, что последние десятилетия проходят в условиях сочетания кадрового голода и постоянных разговоров о неэффективности кадровых лифтов. Этот вопрос в целом носит фундаментальный масштабный характер и относится ко всем социальным и демографическим группам. Тем не менее вопросы образования и воспитания особенно актуальны применительно к молодежи.

Работа с молодежью — стратегическая цель общественного развития, и в СССР это хорошо понимали. Советская система кадрового продвижения во многом была успешна за счет того, что качественно работала по вертикали от октябрятской звездочки до Председателя Совета министров. Практики 1920–1980-х гг., при всех нюансах, предполагали определенные правила в сфере образования и профессиональной подготовки. Университет марксизма-ленинизма при ЦК КПСС и Академия общественных наук при ЦК КПСС, система партийных и профсоюзных школ по-своему эффективно, применительно к советской системе, обеспечивали движение кадров.

Мы исходим из того, что в СССР было не только достаточно кадровых промахов, но и высокий процент кадровых попаданий. При этом система жестко ориентиро-

<sup>1</sup> Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ (последняя редакция) с изм. и доп., вступ. в силу с 27.08.2022.

валась на преемственность поколений. К сожалению, сегодня эта система утрачена, восстановление ее в прежнем виде невозможно, да, наверное, и нецелесообразно.

Через тридцать лет после 1991 г. ситуация собственно в образовании выглядит достаточно стабильно, несмотря на внешние угрозы. Аппарат государственной власти приобрел стабильное состояние, в чем-то напоминая западную систему, а где-то советскую или даже имперскую практику с «табелью о рангах». Приняты законы о государственной и муниципальной службе. Иными словами, не следует считать, что система не реагирует на внешние и внутренние вызовы. Политические элиты формируются и эволюционируют, что определяет качество общественного развития [4].

Вопрос функционирования элит в контексте образования для Запада не нов. «Системы образования Великобритании и Франции выступают механизмом рекрутирования политической элиты в сегменте высших должностных лиц исполнительной власти. В обеих странах на временном отрезке с 1945 г. два ключевых вуза окончили более половины министров: в Великобритании 56,9% министров окончили Оксфорд и Кембридж (34,8% и 22,1% соответственно). Во Франции дипломы Института политических исследований и Университета Парижа имеют 59,4% министров (30,3% и 29,1% соответственно)» [6, с. 28]. Г. Уильямс и О. Филипаку отмечают, что с 1995 по 2008 г. 20% совокупной элиты (на основе исследования «Who's Who») имели дипломы частных школ и Оксбриджа (Оксфорд и Кембридж) [7]. «Кембриджская пятерка» советских разведчиков названа так в связи с тем, что ее участники — выпускники Кембриджа, кузицы государственных служащих Соединенного Королевства. Долгие годы в центре общественной дискуссии находился не вопрос о том, что стало известно Москве, а именно тот факт, что альтернативный выбор сделали те, кто заведомо обязан был поддержать «старую добрую Англию» и разделить ее победы и поражения. Измена в Кембридже обсуждалась не меньше, чем измена собственно в разведке.

\*\*\*

В кругу задач общественного развития в целом образование является очевидным приоритетом. К данной проблеме можно подходить сугубо с экономических позиций, и в этом случае образование можно рассматривать как услугу. Все признаки услуги имеются, причем как услугу можно рассматривать и «бесплатное образование», и платную форму обучения.

Экономический аспект проблемы весьма важен. В рамках Российской империи и при Советской власти существовали формы обязательного распределения или отработки, т.е. фактически компенсации затрат на высшее образование. Характерно то, что это распространялось и на гражданские, и на военные учебные заведения. Речь не идет о возврате к этой практике, но сам факт ее существования подчеркивал то, что образование — это услуга, а бесплатное с точки зрения получателя образование на самом деле является, разумеется, платным с позиции государства.

Следует отметить, что вопрос о качестве и задачах образования до 2021 г. постоянно обсуждался. При этом существенно меньше внимания уделялось воспитанию, т.е. функции, с которой современное образование заведомо не справляется. Речь идет о воспитании людей, их мировоззренческой подготовке в процессе образования. Специалист, работающий на государственной службе и не являющийся патриотом своего государства, — ситуация, которая не должна быть возможной, а в уникальных случаях заслуживает детального изучения и соответствующих выводов.

Итак, образование — это не только услуга, но и сложный воспитательный процесс. Обучение в высшем учебном заведении — это ключевой этап социализации человека. Речь идет о формировании мировоззрения как ключевой части подготовки к профессиональной карьере. При всем нашем уважении к дополнительной профессиональной подготовке и самой концепции постоянного или пожизненного образования, укажем на то, что только на студенческой скамье возможность системного освоения знаний сочетается с формированием как научного, так и общественного мировоззрения. На последующих этапах есть возможность существенного углубления тех знаний, которые получены в высшем учебном заведении, но воспитание, увы, маловероятно.

На современном этапе должна быть создана иная модель образования, критерием качества которой является эффективная кадровая политика, отвечающая тем принципам общественной организации, которые доминируют сегодня. Но, что самое главное, в реализации данной политики обязательно должен быть сохранен тот самый проверенный принцип преемственности.

Наибольшей проблемой является «стык» молодежной и образовательной политики. Пока же в сфере молодежной политики доминирует «очаговая» активность. Возьмем, к примеру, проекты Молодежных парламентов. Нет никаких сомнений в том, что эта идея абсолютно здравая, но она, как свободная вершина, живет сама по себе, не опираясь на предшествующие этапы кадровой биографии молодых людей и, в общем-то, не очень предполагая какие-либо последующие этапы. Подобных примеров можно привести достаточно много, но логично возникает вопрос о переходе от отдельных правильных мер к выстраиванию в России новой целостной системы молодежной кадровой политики.

Особое место в ее реализации принадлежит организации взаимодействия кадровых служб государственных органов с высшими учебными заведениями. Очевидно то, что подбор кандидатов на работу в органы государственной власти, в молодежный кадровый резерв должен начинаться кадровыми аппаратами в диалоге с администрациями вузов и профессорско-преподавательским составом еще на этапе обучения студентов.

Сегодня, как и прежде, вузы остаются той площадкой, где в течение 4–6 лет молодые люди получают не только профессиональные знания, но и формируют и оттачивают свою гражданскую позицию, имеют многочисленные возможности раскрыть личные таланты. Именно здесь закладывается потенциал личности, связанный не только с собственно образованием, но и с воспитанием.

В период реализации образовательных программ осуществляется оценка и развитие таких важных компетенций и навыков будущих госслужащих, как способность к:

- анализу информации и выработке самостоятельных решений,
- планированию и управлению изменениями,
- ориентированности на конкретный результат.

Оцениваются их лидерские качества, нацеленность на дальнейшее саморазвитие и партнерство. Этот критерий всегда был в системе образования, Болонская система не исключение.

Рассмотрим некоторые вопросы, связанные с Болонской системой, ее эффективностью и основными параметрами применительно к подготовке кадров для государственной и муниципальной службы.

С нашей точки зрения, разделение на бакалавриат и магистратуру является важным достоинством Болонской системы. В контексте государственной службы магистратура необходима как часть дополняющей специализации. Иными словами, базовая подготовка для всех специальностей государственной и муниципальной службы — бакалавриат. Дополняющая специализация, к примеру, социальная ра-

бота, — это последующие два года магистратуры. Если же говорить об обучении ради саморазвития, то для подготовки по специальности «Государственное и муниципальное управление» (ГМУ) это скорее исключение, большой статистической роли применительно к данной специализации не играет.

Приведем пример: общая подготовка по специальности ГМУ является базисом, а вот дальнейшая специализация выпускника, предположим, по направлению «Муниципальное планирование», вполне может быть предметом дополнительных образовательных программ. Однако построение этих дополнительных программ предполагает, что элементарным и даже некоторым комплексным составляющим этой работы, связанной со спецификой государственного и муниципального управления, обучать уже не требуется. Иными словами, после базового образования целесообразно ввести этап практической работы.

Не обсуждая сейчас качество Болонской системы, укажем на то, что к 2022 г. Россия в целом оказалась к ней адаптированной. Соответственно, и выход из нее в любом случае станет определенным вызовом для России. Кроме того, Болонская система подразумевала введение зачетных единиц результатов обучения, новую систему оценки качества программ и образовательного процесса в вузах, а также нормативно-подушевой принцип финансирования. Эти подходы, вероятно, нуждаются в совершенствовании, но их радикальная отмена способна дезорганизовать всю систему образования.

\*\*\*

С целью развития у студентов вышеуказанных практических навыков и компетенций, наряду с овладением в процессе учебы теоретическими знаниями, в Северо-Западном институте управления РАНХиГС реализуется целый набор практик и стажировок в более чем 350 партнерских организациях. Вся эта работа осуществляется на основе соответствующих договоров и соглашений. Успешное прохождение студентами таких практик зачастую становится реальной возможностью для их последующего трудоустройства после окончания вуза.

Отдельным направлением деятельности, хорошо представленным в РАНХиГС, является послевузовское сопровождение выпускников. С этой целью в Северо-Западном институте управления РАНХиГС была создана Ассоциация выпускников, которая активно занимается дополнительным развитием и совершенствованием их профессиональных навыков и на сегодняшний день объединяет значительное число наших выпускников.

Таким образом, Северо-Западный институт управления РАНХиГС может не просто выступать как образовательная организация, но и предоставлять услуги более широкого спектра: от подбора, оценки кандидатов на работу до развития навыков действующих госслужащих, а самое главное — активно учитывать задачи воспитательного характера (однако здесь пока больше вопросов, чем ответов).

Необходимо подчеркнуть, что в настоящее время в Институте действует 62 направления высшего образования, при этом представлено более 130 программ повышения квалификации и профессиональной переподготовки. Ежегодно по этим программам проходит обучение более 5000 слушателей.

Важно то, что максимальный успех этой работы может быть достигнут в том случае, когда ею встречно занимаются и вуз, и организации и структуры, в которых трудятся наши выпускники.

Над обучением своих сотрудников работают не только органы региональной власти и местного самоуправления, но и представители федеральных органов, задействованных в управлении регионами. Конкретным примером является заинтересованность Петербургского УФАС в усовершенствовании компетенций своих

сотрудников, проведении тренингов по решению задач успешного командообразования, управленческих задач, умению эффективно проводить переговоры.

Необходимо обратить внимание, что эти образовательные программы реализуется Институтом не на основе абстрактных научно-теоретических конструкций, а путем разбора реальных кейсов крупнейших отечественных корпораций, таких как Газпром, Роскосмос, Сбер, Аэрофлот и других.

В настоящее время Институтом разработана программа для специалистов, выезжающих для работы в составе военно-гражданских администраций на территорию ЛНР и ДНР. Сегодня совместно с Институтом проблем региональной экономики РАН нами также ведется работа над программой дополнительного профессионального образования «Управление регионом», реализация которой направлена на совершенствование взаимодействия органов местной, региональной и федеральной властей, задействованных в управлении субъектом Российской Федерации.

В этой связи важным моментом является дальнейшее совершенствование института наставничества и обеспечение предметного участия в этой работе представителей вузов. Существенное значение здесь, на наш взгляд, отводится базовым кафедрам, сформированным в ряде органов государственной власти. Например, такая кафедра уже работает на базе Правительства Санкт-Петербурга, сейчас прорабатывается вопрос о создании аналогичной кафедры в Законодательном собрании города. Все это, конечно, направлено в первую очередь на активизацию и систематизацию участия практических работников органов госвласти в передаче опыта молодому поколению, что сделает эту работу более системной и результативной.

Следует также отметить, что в целях развития кадрового потенциала и компетенций будущих государственных и муниципальных служащих важным инструментом является целевое обучение специалистов.

В соответствии со статьей 56 Федерального закона «Об образовании в РФ» гражданин, поступающий на обучение, либо уже обучающийся по образовательной программе высшего образования, вправе заключить договор о целевом обучении. Заказчиками целевого обучения, на наш взгляд, в первую очередь должны быть органы государственной власти и местного самоуправления.

Подведем некоторые итоги.

Советское поколение государственных служащих представляло пусть меняющуюся, но традицию. Устойчивость традиции (конечно, не британская), безусловно, присутствовала. Постсоветское поколение руководителей в значительной степени было дезориентировано. Советская школа управления оказалась разрушена, развитие новой было сопряжено с серьезными трудностями. Сейчас средний возраст руководителя в России приближается к 60 годам. Разрыв поколений становится явным во всех сферах жизни общества, включая управление. В течение ближайших 10–15 лет Россия, к сожалению, останется без кадрового наследия Советского Союза. Это обстоятельство актуализирует вопросы образования для государственной службы.

Необходимо и дальше усиливать уровень взаимодействия с кадровыми аппаратами региональных и федеральных органов власти. В этом смысле Северо-Западный институт управления Президентской Академии будет работать над закреплением за собой статуса Регионального центра формирования компетенций в области подготовки управленческих кадров для органов власти и местного самоуправления.

Характеризуя суть работы с кадровым потенциалом, директор Института экспериментальной медицины Монреальского университета профессор Ганс Селье еще в 50-х гг. прошлого века сформулировал основной принцип успешной кадровой работы. Он утверждал, что секрет удачного выбора сотрудников прост — надо находить людей, которые сами хотят делать то, что бы вам хотелось от них [5].

К сожалению, нет ответа на вопрос, где брать таких специалистов? Вероятно, «взять» их в принципе невозможно, компетентных сотрудников для государственной службы необходимо готовить в стенах российских вузов, особенно профильных, таких как РАНХиГС.

Наше взаимодействие с представителями органов государственной власти и муниципального управления сделает эту работу еще более адресной и эффективной.

## Литература

1. Бахрах Д. Н. Государственная служба: основные понятия, ее составляющие, содержание, принципы // Государство и право. 1996. № 12. С. 10–19.
2. Виньо А., Байков А. А., Калюжнова Е. Российское высшее образование в условиях санкций: конструктивистский взгляд // Полис. Политические исследования. 2022. № 4. С. 47–62. <https://doi.org/10.17976/jpps/2022.04.05>
3. Менделеев Д. И. Заветные мысли. М., 1995.
4. Палитай И. С. Российская политическая элита: текущее состояние и динамика основных показателей (на материалах исследований 2011–2021 гг.) // Полис. Политические исследования. 2022. № 4. С. 148–160. <https://doi.org/10.17976/jpps/2022.04.12>
5. Селье Г. От мечты к открытию. М. : Прогресс, 1987.
6. Соловьева Д. Д. Система образования как канал рекрутирования политической элиты в Великобритании и Франции : дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02. М. : МГИМО МИД РФ, 2021.
7. Williams G., Filippakou O. Higher education and UK elite formation in the twentieth century // Higher Education. 2010. Vol. 59. N 1. P. 1–20.

## Об авторе:

**Хлутков Андрей Драгомирович**, директор Северо-Западного института управления — филиала РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор экономических наук, доцент; [khlutkov-ad@ranepa.ru](mailto:khlutkov-ad@ranepa.ru)

## References

1. Bahrakh D. N. Public service: basic concepts, its components, content, principles // State and Law [Gosudarstvo i pravo]. 1996. N 12. P. 10–19 (in Rus).
2. Vigneau A., Baykov A. A., Kalyuzhnova Y. Russian higher education under sanctions: a constructivist perspective // Polis. Political Studies [Polis. Politicheskie issledovaniya]. 2022. N 4. P. 47–62. <https://doi.org/10.17976/jpps/2022.04.05> (in Rus).
3. Mendeleev D. I. Cherished thoughts. Moscow, 1995 (in Rus).
4. Palitay I. S. The Russian political elite: characteristics and dynamics (based on research materials dating from 2011 to 2021) // Polis. Political Studies [Polis. Politicheskie issledovaniya]. 2022. N 4. P. 148–160. <https://doi.org/10.17976/jpps/2022.04.12> (in Rus).
5. Selye H. From dream to discovery. Moscow: Progress, 1987 (in Rus).
6. Solovyova D. D. The education system as a channel for recruiting the political elite in Great Britain and France : dissertation. Moscow: MGIMO University, 2021 (in Rus).
7. Williams G., Filippakou O. Higher education and UK elite formation in the twentieth century // Higher Education. 2010. Vol. 59. N 1. P. 1–20.

## About the author:

**Andrey D. Khlutkov**, Director of North-West Institute of Management — branch of the RANEPА (St. Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Economics), Associate Professor; [khlutkov-ad@ranepa.ru](mailto:khlutkov-ad@ranepa.ru)