
MASTER OF PUBLIC ADMINISTRATION (MPA): ОПЫТ РЕАЛИЗАЦИИ, ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Е.В. Степаненко

Научно-образовательный центр программ МРА
Международный институт государственной службы и управления
Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации
проспект Вернадского, 84, Москва, Россия, 119606

В статье подробно рассмотрены программы подготовки МРА (Master of Public Administration) и MBA (Master of Business Administration) с позиции сходства и различия, с акцентированным вниманием на особенностях подготовки государственных служащих по программам МРА. Проведен анализ зарубежного опыта реализации программ МРА на примере Китая, США, а также особенностей становления и развития вышеназванной программы в России на современном этапе. Выделены проблемы слабой востребованности программы МРА. Обоснована необходимость уделения большего внимания программе МРА и необходимости ее развития и внедрения в процесс обучения государственных служащих. Приведена аргументация в пользу создания логичной системы непрерывного образования, начиная с первого высшего образования и завершая степенью Doctor of Public Administration (DPA), включая этап обучения по программе МРА.

Ключевые слова: государственное управление, государственная служба, MBA, МРА, DPA, программы подготовки менеджеров, компетентностный подход.

Потребность органов государственной власти в высококвалифицированных и мотивированных сотрудниках существовала всегда, и актуальность этой задачи сохраняется. За рубежом пристальное внимание уделяется учебным программам и вопросам организации подготовки специалистов, обладающих необходимыми знаниями и навыками для работы в структурах государственного управления.

Готовность к инновациям и творческому решению поставленных задач, всегда считались присущими духу предпринимательства сферы бизнеса. В то же время на государственной службе эти качества востребованы не меньше, так как в противном случае развитие деловой сферы будет сдерживаться консервативностью государственного управления. Еще в первой половине XX-го в., в период активного инновационного развития и институциональных преобразований в развитых странах, начались поиски форм новых образовательных программ и приемов подготовки менеджеров для государственного управления.

Новшеством в области подготовки кадров для государственной службы стали программы, разработанные по образцу популярной и востребованной программы подготовки менеджеров – Master of Business Administration (MBA). Эти программы строились на принципах единства теории и практики, которые должны вести к сбалансированности теоретических и практических занятий, обязательной стажировке завершающей учебный курс. Эти характерные особенности программ для бизнес-образования были применены учебными заведениями при подготовке государственных служащих по программам 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, цель которых достижение, в первую очередь, собственных целей и личного благосостояния, то программа MPA готовит специалистов, использующих собственные знания, умения в интересах всего общества, для эффективного достижения общественно-значимых целей.

Программы MPA разрабатываются и адаптируются к потребностям и особенностям возможной работы слушателей в органах государственного управления. Широкое использование междисциплинарного подхода способствует формированию у будущих и настоящих чиновников системного мышления, коммуникабельности, умения работать в команде, самостоятельности и инициативности.

Ныне эффективность программ MPA уже не вызывает сомнений. Программы MPA являются столь же популярными и востребованными на глобальном рынке образовательных услуг за рубежом, как и программы MBA. Опыт ведущих стран Европы и Америки активно перенимается странами азиатского региона.

К примеру, в Китае с 1998 г. велась работа по внедрению и адаптации программ MPA для национальной системы дополнительного профессионального образования. В 2001 г. состоялся первый набор на программу MPA. К настоящему времени программы подготовки государственных служащих Китая по стандартам MPA введены более чем в 100 вузах страны [13].

Конечно, история программ MPA не ограничивается созданием аналога подготовки эффективных менеджеров для бизнеса. К истории их появления непосредственное отношение имеют различные научные дискуссии и поиски решений по вопросам эффективности государственного или, так называемого публичного управления. Сами понятия «публичного управления» (public governance) и «публичного администрирования» (public administration) были впервые введены Президентом США Вудро Вильсоном в 1887 г. В своем эссе он писал: «Цель административной науки заключается в том, чтобы оп-

ределить, во-первых, в чем заключается деятельность правительства, а во-вторых, как оно должно осуществлять эту деятельность эффективно и наименьшими финансовыми и энергетическими затратами» [14].

Степень магистра государственного управления – Master of Public Administration (MPA) – впервые была присвоена в 40-х гг. XX в. 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 по настоящее время для получения этой степени требуется стаж практической работы на руководящем посту в государственной или некоммерческой организации. Все программы MPA образовательных учреждений США объединяют 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 уровне (public administration), управлению на уровне штата, федеральном уровне и в так называемом «некоммерческом секторе».

В США программы MPA проходят аккредитацию, проводимую Национальной ассоциацией учебных заведений NASPAA [12]. На сайте этой организации приводится перечень аккредитованных программ MPA [12]. По состоянию на 1 января 2013 г. аккредитовано 179 программ MPA американских вузов.

В июле 2013 г. NASPAA впервые за историю ее создания с 1977 г. аккредитовала программу MPA за пределами США – программу MPA в Tsinghua University's School of Public Policy and Management in Beijing, China [11].

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

К концу XX в. 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 МРА, как правило, количество практических занятий составляет до 50% от общей нагрузки. Кроме того, одним из обязательных завершающих этапов обучения является стажировка в государственных или муниципальных органах власти.

В России история программы МРА началась в 2008 г., когда были введены в действие Государственные требования к программе дополнительного профессионального образования «Специалист по государственному и муниципальному управлению – Master of Public Administration (МРА)» [4]. Инициатива разработки таких государственных требований и приоритет успешной реализации первых программ МРА принадлежит Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации (в настоящее время РАНХиГС).

Появление программы «Специалист по государственному и муниципальному управлению – Master of Public Administration (МРА)», 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 г. в России не существовало программ дополнительного профессионального образования, ориентирующихся на эту категорию государственных служащих. Тем самым изначально программа отличалась от специалитета и магистратуры по направлению «Государственное и муниципальное управление», рассчитанных на иные возрастные и целевые группы.

Программа МРА – комплексная междисциплинарная программа дополнительного профессионального образования, предполагающая не только прикладную направленность подготовки, но и актуализацию знаний, более углубленное изучение наиболее важных вопросов государственного регулирования теми, кто уже имеет определенный опыт деятельности в сфере государственного и муниципального управления. Важно и то, что в формирование программы МРА заложен «компетентностный» подход. Это делает ее не только совместимой с логикой квалификационных требований к различным должностям госслужащих, но и создает предпосылки для формирования объективной системы оценок соответствия образовательной подготовки должностному уровню на госслужбе.

Программа МРА появилась в качестве ответа на вызовы задач административной реформы в России и своей структурой, содержанием, качеством реализации способна отвечать этим вызовам. Такое утверждение подтверждается опытом пяти лет успешной реализации программ МРА в РАНХиГС,

отзывами выпускников программы, многие из которых занимают высокие должности на государственной и муниципальной службе. В то же время более масштабное развитие программы МРА в России существенно сдерживается размытостью ее статуса в результате изменений в регулировании всей сферы дополнительного профессионального образования. Принятие в декабре 2012 г. Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» и введение его в действие с 1 сентября 2013 г. выводит всю систему дополнительного профессионального образования за сферу государственного регулирования, которое оставляет себе только функцию лицензирования программ, к которым предъявляются рамочные требования в части оформления, но не содержания [10]. Согласно ч. 2 статьи 76 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» все ДПО реализуется посредством программ повышения квалификации и программ профессиональной переподготовки. Количество часов на эти программы в ФЗ не регламентируется.

В июле 2013 г. Минобрнауки выпустило Приказ по организации деятельности по дополнительным профессиональным программам, который вводится в действие также с 1 сентября 2013 г. [5], 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 МРА от программ профессиональной переподготовки длительностью 250 часов, в РАНХиГС были приняты Требования к реализации программы МРА, в которых установлена минимальная длительность программы МРА не менее 650 аудиторных часов или 1550 часов трудоемкости [7].

За пятилетнюю историю становления программы МРА в России с 2009 г. лицензии на право ее реализации получили более 30 вузов. Однако, несмотря на наличие лицензии на право ведения образовательной деятельности по программе МРА, она получила развитие в очень ограниченном круге вузов. Причины этому – и высокий уровень требований к МРА, и неясность статуса программ, и ряд других.

Первопроходцем и «законодателем моды» здесь является РАНХиГС, факультет Международного института государственной службы и управления, который в 2011 г. осуществил выпуск первых слушателей программы МРА в России. В целом можно констатировать наличие стабильного интереса к программе МРА со стороны как государственных и муниципальных служащих, так и со стороны представителей бизнеса. Однако этот интерес про-

должает оставаться на недостаточно высоком уровне для программы такого рода. Как образно выразился декан Международного института государственной службы и управления И.Н. Барциц «Если попытаться дать образное сравнение попытке приживить весьма востребованную в Европе и в США 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» [6].

Каковы причины недостаточно высокого спроса на программу МРА?

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

2. Отсутствие прямой связи между уровнем образованием 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. ст. 62 п. 5].

3. Отсутствие государственного заказа на обучение государственных и муниципальных служащих по программе МРА, 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 [3]. Федеральные органы государственной власти редко выделяют средства для профессиональной переподготовки (особенно – столь масштабной) своих сотрудников. Чаще всего обходятся все тем же повышением квалификации.

4. Стоимость (на уровне программы МВА) высока для целевой группы потенциальных слушателей, оплачивающих свое обучение самостоятельно в силу отсутствия активного спроса государственных и муниципальных органов власти на программу МРА.

Какие же перспективы развития программы МРА в условиях отсутствия государственной регламентации программ ДПО?

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

– изначально заложенный компетентностный подход в программе МРА [1. Раздел 4 п.4.1];

– 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 обеспечивает достаточно однородный по возрастному и образовательному цензу группы;

– принцип модульного построения дает возможность создавать краткосрочные образовательные программы на базе программы МРА, что позволяет слушателям самостоятельно формировать необходимые для профессиональной деятельности компетенции. Кроме этого, освоив необходимое количество модулей, слушатель получает не только набор компетенций, но и диплом более высокого уровня;

– в программу МРА входят различные интерактивные формы обучения – семинары, круглые столы, кейсы, деловые игры, проектный подход к обучению;

– международные корни и многолетний зарубежный опыт программы МРА облегчает как признание российского диплома программы, так и эффективное использование уже наработанного международного опыта в сочетании с российской практикой реализации программы с 2009 г.;

– в программу МРА входит практика в органах государственной и исполнительной власти, а также зарубежные стажировки. В связи с исключением стажировок из вида ДПО для государственных служащих [10] органичное сочетание учебной программы со стажировками в программе МРА позволяет слушателям максимально эффективно использовать различные виды обучения;

– логика программы МРА позволяет выстроить на ее основе непрерывную траекторию обучения государственных служащих:

а. Вводный модуль для граждан, поступивших на государственную службу (16 часов);

б. Повышение квалификации (краткосрочные программы от 16 до 120 часов);

с. Программы профессиональной переподготовки – модули программы МРА длительностью до 250 часов;

д. Программа «Master of Public Administration (MPA)», включающая стажировки и практику;

е. Программа Executive MPA для руководящего состава органов государственного и муниципального управления.

С учетом имеющихся бакалавриата и магистратуры по траектории ГМУ, 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.

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 согла-

сованность действий ВУЗов, органов государственной власти, работодателей по созданию системы непрерывного развития госуправленцев.

В связи с практическим отсутствием государственного регулирования дополнительного профессионального образования и отказом государства от аккредитации программ ДПО значительно возросла роль их профессионально-общественной аккредитации. В стране появились агентства, предлагающие услуги как по профессионально-общественной, так и помощь в международной аккредитации программ ДПО. Независимая внешняя экспертиза позволяет оценить качество программ и их актуальность с точки зрения работодателей (востребованность выпускников на рынке труда), качество результатов обучения (уровень полученных профессиональных компетенций выпускника), степень удовлетворенности обучающихся программами. Движение в направлении профессионально-общественной аккредитации осуществляется и в отношении программ МРА.

В январе 2015 г. в рамках Гайдаровского форума на открытом заседании Президиума Национального аккредитационного совета делового образования (НАСДОБР) [2] были приняты Национальные аккредитационные критерии и требования к общему содержанию и условиям реализации программ Master of Public Administration (MPA) [2]. Возможность подтверждения качества образования со стороны независимых экспертов, признание актуальности программы, необходимость соответствия уровню требований к подготовке специалистов в области государственного управления, заложенные в принятом документе, позволят вузам разработать и реализовывать программу МРА на высоком уровне, формируя столь необходимые для страны квалифицированные управленческие кадры.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Государственные требования по программе МРА // КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru>.
- [2] Национальный аккредитационный совет делового образования. URL: <http://nasdobr.ru>.
- [3] Постановление Правительства Российской Федерации от 26.09.2008 г. № 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» // Российская газета. URL: <http://www.rg.ru/2014/01/17/povyshenie-site-dok.html>.
- [4] Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 08.02.2008. № 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)» // КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru>.

- [5] Приказ Минобрнауки № 499 от 01.07.2013 г. «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по дополнительным профессиональным программам» // КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru>.
- [6] Совещание в РАНХиГС 05.04.2013 «Master of Public Administration: Опыт реализации и перспективы развития программы МРА в России».
- [7] Требования РАНХиГС 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)» // Официальный сайт РАНХиГС. URL: <http://migsu.rane.ru>.
- [8] Федеральный закон № 272-ФЗ от 26.12.2012 г. «Об образовании в Российской Федерации» // КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru>.
- [9] Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации». URL: <http://www.consultant.ru>.
- [10] Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // Российская газета. URL: <http://www.rg.ru/2012/12/30/obrazovanie-dok.html>.
- [11] *Heiser S.* Tsinghua University's Public Administration Program Becomes First Outside the U.S. to Receive NASPAA Accreditation. URL: http://www.naspaa.org/principals/news/TsinghuaAccred_release.pdf.
- [12] *The Global Standard in Public Service Education.* URL: <http://naspaa.org>.
- [13] *Wenxuan Yu, Marilyn Rubin and Wei Wu* An Executive MPA Program for China: Lessons from the Field // *The journal of Public Affairs Administration* – 18 (3), Summer 2012. URL: http://www.naspaa.org/JPAEMessenger/Article/VOL18-3/09_YuRubinWu.pdf.
- [14] *Wilson W.* The Study of Administration // *Political Science. Quarterly* 2. June 1887.

REFERENCES

- [1] Gosudarstvennye trebovaniya po programme MPA // *Konsul'tantPljus*. URL: <http://www.consultant.ru/>.
- [2] Nacional'nyj akkreditacionnyj sovet delovogo obrazovanija. URL: <http://nasdobr.ru>.
- [3] Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 26.09.2008 g. № 393 «Ob opredelenii razmerov stoimosti obrazovatel'nyh uslug v oblasti dopolnitel'nogo professional'nogo obrazovanija federal'nyh gosudarstvennyh grazhdanskih sluzhashhih i ezhegodnyh otchislenij na ego nauchno-metodicheskoe, uchebno-metodicheskoe i informacionno-analiticheskoe obespechenie» // *Rossijskaja gazeta*. URL: <http://www.rg.ru/2014/01/17/povyshenie-site-dok.html>.
- [4] Prikaz Ministerstva obrazovanija i nauki Rossijskoj Federacii ot 08.02.2008 g. № 39 «O vvedenii v dejstvie gosudarstvennyh trebovanij k minimumu sodержanija i urovnju trebovanij k specialistam dlja poluchenija dopolnitel'noj kvalifikacii «Specialist po gosudarstvennomu i municipal'nomu upravleniju – Master of Public Administration (MPA)» i o sozdanii Soveta Minobrnauki Rossii po obrazovatel'noj programme dopolnitel'nogo professional'nogo obrazovanija «Specialist po gosudarstvennomu i municipal'nomu upravleniju – Master of Public Administration (MPA)» // *Konsul'tantPljus*. URL: <http://www.consultant.ru>.
- [5] Prikaz Minobrnauki № 499 ot 01.07.2013 g. «Ob utverzhdanii Porjadka organizacii i osushhestvlenija obrazovatel'noj dejatel'nosti po dopolnitel'nym professional'nym programmam» // *Konsul'tantPljus*. URL: <http://www.consultant.ru>.
- [6] Soveshhanie v RANHiGS 05.04.2013 «Master of Public Administration: Opyt realizacii i perspektivy razvitija programmy MRA v Rossii».

- [7] Trebovaniya RANHiGS k programmam dopolnitel'nogo professional'nogo obrazovaniya dlja priobreteniya kvalifikacij «Specialist po gosudarstvennomu i municipal'nomu upravleniju – Master of Public Administration (MPA)» i «Specialist po gosudarstvenno-obshhestvennoj politike – Master of Public Policy (MPP)» // Oficial'nyj sayt RANHiGS. URL: <http://migsu.rane.ru>.
- [8] Federal'nyj zakon № 272-FZ ot 26.12.2012 g. «Ob obrazovanii v Rossijskoj Federacii» // Konsul'tantPljus. URL: <http://www.consultant.ru>.
- [9] Federal'nyj zakon ot 27.07.2004 g. № 79-FZ «O gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhbe v Rossijskoj Federacii». URL: <http://www.consultant.ru>.
- [10] Federal'nyj zakon ot 29.12.2012 g. № 273-FZ «Ob obrazovanii v Rossijskoj Federacii» // Rossijskaja gazeta. URL: <http://www.rg.ru/2012/12/30/obrazovanie-dok.html>.
- [11] Heiser S. Tsinghua University's Public Administration Program Becomes First Outside the U.S. to Receive NASPAA Accreditation. URL: http://www.naspaa.org/principals/news/TsinghuaAccred_release.pdf.
- [12] The Global Standard in Public Service Education. URL: <http://naspaa.org>.
- [13] Wenxuan Yu, Marilyn Rubin and Wei Wu An Executive MPA Program for China: Lessons from the Field // The journal of Public Affairs Administration – 18 (3), Summer 2012. URL: http://www.naspaa.org/JPAEMessenger/Article/VOL18-3/09_YuRubinWu.pdf.
- [14] Wilson W. The Study of Administration // Political Science. Quarterly 2. June 1887.

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

Elizaveta V. Stepanenko

Research and Education Center of MPA Programs
International Institute of Public Administration and Management
The Russian Presidential Academy
of National Economy and Public Administration
Vernadsky ave., 84, Moscow, Russia, 119606

The article provides detailed description of the training programme MPA (Master of Public Administration) and MBA (Master of Business Administration) from the perspective of similarities and differences, with the accented attention on features of civil service training programme MPA. In the article author analyses foreign experience in the implementation of MPA programs: the case of China, the U.S., and peculiarities of formation and development of the above program in Russia at the present stage. The problems of low demand for the MPA program are discussed in article. Author places high emphasis on necessity for greater attention to the MPA program and the need for its development and implementation in the process of training of civil servants. Author argues about the necessity the creation of a coherent system of continuous education, starting with the first higher education and completing the degree Doctor of Public Administration (DPA), including the stage of the program is an MPA.

Key words: public administration, public service, MBA, MPA, DPA, training managers, competency-based approach.