

**ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ
ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ КОМПЕТЕНЦИЙ СТУДЕНТОВ,
ОБУЧАЮЩИХСЯ ПО НАПРАВЛЕНИЮ
«ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ»**

По профессиональной квалификации, общей культуре и способности работать на общее благо российские государственные служащие не соответствуют требованиям времени, а главное — запросам гражданского общества. Одна из причин этого кроется в несовершенстве системы вузовского образования. В статье рассмотрены особенности государственного образовательного стандарта в области государственного и муниципального управления, структура профессиональных компетенций, заложенных в нем, проблемы профессиональной подготовки государственных служащих. Предложены методы формирования их общекультурных и профессиональных компетенций; практико-ориентированный подход в реализации программ подготовки государственных служащих. В качестве примера проанализирован опыт Байкальского государственного университета экономики и права в развитии профессиональных компетенций студентов специальности «Государственное и муниципальное управление».

Ключевые слова: государственный служащий; государственная служба; государственное и муниципальное управление; подготовка государственных служащих; профессиональные компетенции; государственный образовательный стандарт.

E. A. KOLODINA
*Doctor habil. (Economics), Professor,
Baikal State University of Economics and Law*

**PROBLEMS OF PROFESSIONAL COMPETENCE FORMATION
OF «PUBLIC AND MUNICIPAL ADMINISTRATION» STUDENTS**

According to professional qualifications, general culture and the ability to work for the general welfare the Russian public servants do not meet the requirements of the time and that is more important — they do not meet the demands of the civil society. One of the reasons lies in the imperfection of the system of higher education. The article deals with the peculiarities of the state educational standard in the field of public and municipal administration, the structure of the professional competencies implied by the standard and the problems of public servants training. The work also proposes some methods for public servants' common cultural and professional competencies formation. As an example the author has analyzed the experience of Baikal State University of Economics and Law in the development of professional competencies of «Public and Municipal Management» students. The author suggests a practice-oriented approach to the implementation of training programs for public servants.

Keywords: public servants; public service; public and municipal management; training of public servants; professional competencies; state educational standard.

Государственная гражданская служба — административно-правовой институт, которому отведена одна из главных ролей в управлении государством. Более того, в глазах населения государственная служба и олицетворяет собой государство. Результаты многочисленных социологических опросов,

проводимых в России, свидетельствуют о тотальном недоверии общества к власти.

Так, исследование, проведенное коллективом кафедры государственной службы и кадровой политики Российской академии государственной службы, показало, что главная компонента негативных оценок профессио-

нально-нравственных качеств государственных служащих — это преследование ими целей, не соответствующих интересам государства и населения. Коррупционность и взяточничество отметили 49,0 % опрошенных, бюрократизм — 52,0 %, стремление использовать свою работу в корыстных целях — 37,4 %, пренебрежение к законам — 21,1 %, безразличное, неуважительное отношение к людям — 47,9 %, нечестность — 25,1 %, безответственное отношение к своим служебным обязанностям — 21,5 % [3].

Существующий уровень государственной и муниципальной службы по своей профессиональной квалификации, уровню гражданского осознания, общей культуре и интеллектуальному уровню не соответствует требованиям времени, а главное — запросам гражданского общества. Само слово «чиновник» все чаще употребляется в негативном контексте.

Можно ли изменить ситуацию, только усовершенствовав систему подготовки государственных служащих в российских университетах? По нашему мнению, нет. Ведь в органах государственной власти и управления на должностях государственной службы только 14 % работников имеют профильное образование. Значит, 86 % чиновников начинают свою деятельность без сформированных профессиональных компетенций.

Не предусматривает наше законодательство и необходимость сдачи квалификационного экзамена. Например, министром сельского хозяйства в нашей стране может быть специалист с медицинским дипломом, а министром здравоохранения — экономист. Во многом система назначения на должности государственной службы строится не на профессионализме, а на лояльности и личной преданности руководителю, что приводит к коррупции и формированию клановых структур.

В то же время в большинстве успешно развивающихся странах, чтобы занять определенную государственную должность, необходимо иметь профильное образование, пройти конкурсные экзамены и победить в открытой борьбе с другими кандидатами. Помимо конкурса существует и альтернативный путь поступления на службу — через участие в специальной обучающей программе по государственному и муниципальному управлению (ГМУ).

Практика приема на государственную службу путем открытых экзаменов существует в Китае уже 2 тыс. лет, со времен Конфуция. Право на участие в публичных экзаменах для претендентов на должности в центральные государственные органы и непосредственно подчиненные им учреждения получает около 1,5 млн чел. ежегодно. В результате большинство чиновников Поднебесной являются выходцами из небогатых семей, часто из сельской местности, но талантливых и добропорядочных. А основной принцип госслужбы Китая сформулировал еще в середине XVII в. Хуан Цзунси — «честный чиновник должен защищать интересы не императора, а государства».

Наличие необходимого общего и профессионального образования было требованием прохождения на государственную службу и в Российской империи. В 1809 г. Александр I подписал указ «О правилах производства в чины по гражданской службе и об испытаниях в науках для производства в коллежские асессоры и статские советники». Указ отмечал, что все части гражданского управления требуют сведущих исполнителей, и чем далее будет отвергаться твердое и отечественное образование юношества, тем недостаток в последнем будет ощутительнее. Проект указа подготовил выдающийся государственный деятель того времени М. М. Сперанский. В первом пункте указа сказано, что «никто не будет произведен в чин коллежского асессора, хотя бы и выслужит положенное число лет в титулярных советниках, если сверх отличных одобрений своего начальства не предъявит свидетельство от одного из состоящих в империи университетов, что он обучался в оном с успехом наукам, гражданской службе свойственным, или представ на испытания, заслужил на оном одобрение в своем знании [2]. Таким образом, через введение необходимого общего и профессионального образования М. М. Сперанский ограждал государственную службу от неучей и проходимцев, а значит, способствовал повышению уровня компетентности государственных служащих.

Для повышения эффективности системы государственного управления в современной России и для создания профессиональной мотивации госслужащих, на наш взгляд, необходимо:

– ввести обязательность профильного образования для лиц, претендующих на замещение должностей государственной гражданской службы по направлению «Государственное и муниципальное управление»;

– размещать госзаказ на подготовку государственных и муниципальных служащих в государственных вузах, специализирующихся на подготовке кадров для органов государственной и муниципальной власти, в наибольшей степени обеспеченных профессорско-преподавательскими кадрами высшей квалификации и соответствующей материальной базой. В России подготовкой специалистов по направлению «Государственное и муниципальное управление» занимаются свыше 500 вузов, при этом далеко не все из них соответствуют названным требованиям;

– создать условия работающим государственным и муниципальным служащим, не имеющим профильного образования, для получения второго высшего образования по направлению «Государственное и муниципальное управление» или «Юриспруденция» по ускоренной системе обучения, в том числе в магистратуре;

– внедрить английский опыт найма чиновников людьми, внешними по отношению к аппарату — представителями гражданского общества [1];

– ввести нормативное регулирование поведения государственных служащих, основанное на обязательном соблюдении особых этических принципов. Так, в Китае в период 12-й пятилетки (2011–2015 гг.) действует программа нравственного воспитания государственных служащих. К 2015 г. каждому из госслужащих страны предписано пройти курс этической подготовки. Главное внимание уделяется подготовке руководящих чиновников и служащих низовых организаций, работающих в непосредственном контакте с населением. Подготовка включает в себя лекции и учебные примеры, предназначенные для «повышения верности госслужащих государству и народу», а также усиления их чувства ответственности и честности. Этические аспекты рассматриваются в качестве важнейшего стандарта в ходе отбора госслужащих;

– изменить подходы к университетской подготовке государственных и муниципальных служащих, делая акцент на этико-ценностной ориентации специалистов.

В российском образовании наметилась положительная тенденция стандартизации профессиональных образовательных программ бакалавриата и магистратуры на компетентностной основе. Федеральный государственный образовательный стандарт по направлению ГМУ кроме профессиональных компетенций включает и 17 общекультурных компетенций, таких как «стремление работать на благо общества», «обладание гражданской ответственностью и требовательностью к соблюдению правил этического поведения», «способностью и готовностью к диалогу на основе ценностей гражданского демократического общества»¹. Формирование данных компетенций направлено на воспитание свойств личности, необходимых для успешного применения профессиональных знаний, умений и навыков в профессиональной деятельности государственного или муниципального служащего.

При этом формирование и развитие этико-ценностных ориентаций будущего государственного служащего представляется наиболее сложной проблемой, связанной с выработкой внутренней устойчивости к коррупционной деятельности, понимания несовместимости безнравственного поведения государственных служащих с нормальным развитием общества.

Методы формирования этих компетенций весьма разнообразны. На кафедре экономики и государственного управления Байкальского государственного университета (БГУЭП) используются следующие из них:

– стажировка студентов в Законодательном собрании Иркутской области и представительных органах муниципальных образований в ранге внештатных помощников депутатов, что позволяет студентам

¹ Федеральный государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования по направлению подготовки 081100 Государственное и муниципальное управление (квалификация (степень) «бакалавр») : приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 17 февр. 2011 г. № 41; Федеральный государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования по направлению подготовки 081100 Государственное и муниципальное управление (квалификация (степень) «магистр») : приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 15 февр. 2010 г. № 123.

участвовать в приеме граждан, оказывать им консультационную помощь;

- участие студентов в публичных слушаниях;

- волонтерство;

- проведение силами студентов и преподавателей школьных олимпиад по знанию Конституции и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 16 октября 2003 г. № 131-ФЗ;

- проведение ежегодной студенческой конференции «Великие государственные деятели России»;

- конференции и диспуты по этическим проблемам государственной и муниципальной службы;

- практика студентов в общественных организациях;

- создание студенческих консультационных центров.

Так, студенты БГУЭП оказывают консультационные услуги для начинающих предпринимателей, зарегистрированных в Службе занятости для получения субсидии на открытие бизнеса. Разработка бизнес-планов проводится на безвозмездной основе и выполняется в рамках долгосрочной целевой программы Иркутского муниципального района «Содействие развитию малого и среднего предпринимательства на 2010–2020 гг.».

В 2010 г. в БГУЭП был создан волонтерский отряд «Импульс». Сейчас в нем состоит 16 чел., шестеро из которых — студенты специальности «Государственное и муниципальное управление». Деятельность отряда разнообразна: экологические акции («Любимому городу — новые скверы»), помощь по хозяйству одиноким пожилым людям («Бабушкина печка»), поездки в детские дома, участие в организации различных университетских и городских мероприятий. Для будущего управленца волонтерство — это школа жизни, пройдя которую он учится лучше понимать людей, видеть их проблемы изнутри, что впоследствии позволит ему принимать грамотные, а самое главное — справедливые управленческие решения.

Рассматривая проблему формирования профессиональных компетенций будущих госслужащих, следует признать, что нашим выпускникам не хватает профессиональной

практики и погруженности в профессиональную среду [4].

Никакие, даже самые интерактивные, лекции и семинары, деловые игры или тренинги не могут стать основой профессионального опыта и в полной мере сформировать профессиональную культуру госслужащего. Студентам необходимо общение со специалистами из различных структур государственного и муниципального управления.

Университеты должны привлекать представителей работодателей для участия в образовательном процессе. Это требование заложено в образовательном стандарте — 10 % преподавательских кадров должны быть из числа практиков. В этом случае кроме традиционных форм занятий (лекции и семинары) возможны и дистанционные формы обучения, а также мастер-классы. Так, в БГУЭП в учебном плане магистратуры по направлению ГМУ в рамках научно-исследовательского семинара предусмотрены мастер-классы, которые проводят депутаты, главы муниципальных образований, специалисты исполнительных органов государственной и муниципальной власти.

Еще один способ погружение студентов ГМУ в профессиональную среду — участие госслужащих и депутатов в различных круглых столах и научно-практических конференциях. Так, 28–30 июня 2012 г. в БГУЭП при поддержке Правительства Иркутской области прошла научно-практическая конференция «Профессиональные компетенции и подготовка современного специалиста для государственной гражданской службы Российской Федерации».

Представители различных органов власти и управления входят в состав Государственных аттестационных комиссий, с их участием формируются перечни необходимых профессиональных компетенций в образовательных программах бакалавриата и магистратуры.

И, конечно, профессионализация учебного процесса достигается с помощью многоступенчатой и внутренне согласованной системы практик студентов в организациях-работодателях. Кафедрой экономики и государственного управления заключены долгосрочные договоры о практике студентов с Правительством и Законодательным собранием Иркутской области, различными структурами федеральной власти в регионе,

администрациями муниципальных районов, городских округов и поселений. Кроме предоставления мест практики для студентов, договоры предусматривают участие представителей органов власти в экспертизе образовательных программ по направлению 081100 «Государственное и муниципальное управление», в формировании тематики курсовых и дипломных работ, стажировки преподавателей кафедры.

Так, договор с Думой г. Иркутска предусматривает возможность присутствия студентов и преподавателей кафедры экономики и государственного управления университета

на заседаниях Думы, депутатских слушаниях, заседаниях постоянных комиссий. Одним из пунктов договора является консультирование профессорско-преподавательским составом кафедры экономики и государственного управления университета депутатов и специалистов аппарата Думы по вопросам местного самоуправления.

Хотя вузовское образование госслужащих не исчерпывает всех проблем госслужбы, подготовка высокопрофессиональных государственных служащих на компетентностной основе позволит повысить качество публичного управления в России.

Список использованной литературы

1. Барабашев А. Г. Направления совершенствования государственного стандарта бакалавриата по государственному и муниципальному управлению / А. Г. Барабашев, Т. Н. Кастрель // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2012. — № 1. — С. 78–98.
2. Кодан С. В. Кузница императорских кадров Царскосельский-Александровский лицей в системе подготовки государственных служащих в России в XIX — начале XX вв. / С. В. Кодан // Чиновник. — 2003. — № 1 (23). — URL : <http://chinovnik.uapa.ru/article/359/>
3. Магомедов К. О. Социологический анализ этических проблем государственной службы / К. О. Магомедов // Государственная служба. — 2004. — № 6. — С. 15–23.
4. Стёганцев А. В. Компетентностный подход: от профессионального образования к образованию профессионалов / А. В. Стёганцев. — URL: http://www.stiogantsev.ru/st/biz_komp-podhod.html.

References

1. Barabashev A. G., Kastrel T. N. Trends in the further development of the state bachelor degree standard in public and municipal administration. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniya — Issues of Public and Municipal Administration*, 2012, no. 1, pp. 78–98 (in Russian).
2. Kodan S. V. Source of Imperial manpower — Imperial Lyceum in Tsarskoye Selo in the system of public servants training in Russia in XIX — early XX centuries. *Chinovnik — Civil Servant*, 2003, no. 1 (23). Available at: <http://chinovnik.uapa.ru/article/359/> (in Russian).
3. Magomedov K. O. Sociologic analysis of ethical issues of public service. *Gosudarstvennaya sluzhba — Public service*, 2004, no. 6, pp. 15–23 (in Russian).
4. Styogantsev A. V. *Kompetentnostnyy podkhod: ot professionalnogo obrazovaniya k obrazovaniyu professionalov* [Competency building approach: from professional education to the education of professionals]. Available at: http://www.stiogantsev.ru/st/biz_komp-podhod.html.

Информация об авторе

Колодина Елена Алексеевна — доктор экономических наук, профессор, заведующая кафедрой экономики и государственного управления, Байкальский государственный университет экономики и права, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: kolodina@bk.ru.

Author

Kolodina Elena Alekseevna — Doctor habil. (Economics), Professor, Department Head, Department of Economics and Public Administration, Baikal State University of Economics and Law, 11 Lenin st., 664003, Irkutsk, Russia, e-mail: kolodina@bk.ru.