

ИСТОРИКО-ЛОГИЧЕСКИЙ ПОДХОД К ПОДГОТОВКЕ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ ДЛЯ ИНСТИТУТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ

*Работа представлена кафедрой государственного, муниципального управления и политики
Читинского государственного университета.*

Научный руководитель – кандидат исторических наук, профессор В. И. Аленочкин

Статья посвящена проблеме профессионализации кадров государственной гражданской службы. Автор рассматривает исторический опыт создания и функционирования образовательных учреждений, готовивших служащих для государственного и муниципального управления. На основе результатов социологического исследования автор выделяет наиболее важные проблемы подготовки гражданских служащих и предлагает меры по решению этих задач.

Ключевые слова: профессиональное обучение, профессиональные знания, профессиональные и личностные качества.

E. Shatskaya

HISTORICAL AND LOGICAL APPROACH TO CIVIL SERVANTS' TRAINING FOR INSTITUTIONS OF STATE POWER AND GOVERNMENT

The article is devoted to improvement of civil servants' professional skills. The author describes the historical aspects of establishing and functioning of educational institutions for training servants of state and municipal administration. As a result of the sociological research, the author distinguishes the most important problems of civil servants' training and also proposes some steps to fulfil these tasks.

Key words: vocational training, professional knowledge, professional and personal qualities.

Управление – это сложный динамичный, комплексный процесс, требующий высококвалифицированных специалистов. В настоящее время перед органами государственной власти стоит проблема комплектования организационных структур управления подготовленными кадрами.

История – это изучение процессов. Особое значение в историческом опыте России имеет практика подготовки кадров для государственной службы. Потребность в квалифицированных кадрах особенно усилилась в период социально-экономических и социально-политических реформ.

Профессор Н. И. Глазунова отмечает осознание того, что государственное управление – профессиональный труд, требующий

особых знаний и квалификации, пришло к правителям России в XVII в. [1, с. 4].

Ф. Тейлор в своей теории рационализации ключевой проблемой называет управление людьми и выдвигает принципы управления, одним из которых является профессиональный отбор кадров. Идею профессионального отбора дополнила концепция профессионального обучения, которое состояло из системы педагогических приемов: обучения навыкам, расширения знаний, тренировки и самостоятельного изучения своей работы [4, с. 26].

Несмотря на господство административно-бюрократической системы, тенденция к созданию отечественной образовательной отрасли существовала. Наблюдалась активи-

зация усилий государства по формированию российского просвещения, развития культуры и науки и подготовке специалистов соответствующего профиля в XVIII–XIX вв.

В конце XVII – начале XVIII в. появились первые попытки создания светских высших учебных заведений, готовивших студентов к работе в органах государственной власти. Так, например, проект 1682 г. Федора Алексеевича об открытии «храмов чинов академии», который не был осуществлен. Однако в петровское время, в 1715 г., был предложен «Проект об учреждении в России академии политики для пользы государственных канцелярий». Понимая необходимость организации специальной подготовки, государь-реформатор издает указ 1714 г. о создании школ для обучения детей дворян и подьячих. Учебные программы, включающие такие предметы, как грамматика, арифметика, геометрия, являлись основанием для определения на гражданскую службу.

В послепетровское время работа по созданию учебных заведений продолжилась. Так, в 1731 г. был основан Сухопутный шляхетский кадетский корпус, готовивший воспитанников для гражданской службы. В 1752 г. Сенат издал Указ «О коллежских юнкерах, их рангах, звании, жаловании, производстве и обучении», в соответствии с которым по завершении учебы юнкера были действительно способны профессионально выполнять управленческие функции. Они усваивали знания по грамматике, арифметике, географии, латыни, геодезии, юриспруденции и другим наукам. Но получаемый объем знаний был недостаточен, поэтому в 1755 г. последовал Указ, который предполагал также обучение коммерции, истории, географии, французскому и немецкому языкам. В результате появилась необходимость в расширении и модернизации системы образования, в открытии новых учебных заведений. В январе 1755 г. императрицей Елизаветой Петровной был подписан Указ об учреждении Московского университета, выпускники которого в своем большинстве пополняли корпус государственных служащих. В начале 1764 г. в соответствии с Планом государственных гим-

назий предусматривалось создание не только гимназий, но и профессиональных школ для подготовки государственных служащих.

В «Предварительных правилах народного просвещения» от 24 января 1803 г., являвшихся программой образовательной реформы, одной из целей ставилась профессиональная подготовка просвещенных государственных служащих.

В рескрипте 1827 г. Николая I обозначено, что профессиональное образование должно быть приоритетным и приобрести практическую направленность. Обучение, осуществляющееся в Императорском Александровском лицее, имело в большей степени юридический профиль. Предпочтение при приеме на гражданскую службу отдавалось лицам, окончившим университеты и другие высшие учебные заведения. Отличная и хорошая учеба поощрялась более высоким чином при поступлении на гражданскую службу.

Несмотря на определенные сдвиги в области профессионального обучения, проблема уровня образовательной подготовки оставалась острой. Количество специальных учреждений было мало, темпы формирования системы высших учебных заведений – медленны, в результате появлялось недостаточно квалифицированных специалистов. Подобное положение не могло не оказывать негативного влияния на уровень профессионализма институтов государственного управления.

В советское время дело с образованностью кадров государственного аппарата обстояло не лучше, чем с управленческим опытом. Выделим такие проблемы, как подбор персонала, его ускоренное обучение в вузах, школах и на курсах, а также широкое использование в управленческом аппарате старых специалистов.

Распространена была и курсовая подготовка кадров государственного аппарата, позволяющая в короткие сроки дать основы управленческих знаний выдвиженцам из рабочих и крестьян. Несмотря на то что практика проведения курсов совершенствовалась, углублялось содержание учебных программ, использовался дифференцированный подход

к комплектованию состава слушателей, учитывался профиль деятельности, курсовая подготовка не могла решить задачу кадрового обеспечения государственного аппарата.

Рассматривая опыт подготовки кадров партийных и государственных учреждений, выделим рациональные стороны: создание системы учебы кадров с помощью общеобразовательных вузов и техникумов, коммунистических университетов и советско-партийных школ; организация подготовки с учетом должностного положения на всесоюзном, краевом, областном и уездном уровне; обучение высшего, среднего и низшего звена советских служащих; использование стационарной, заочной и вечерней форм обучения кадров; применение курсов повышения квалификации – в виде краткосрочных семинаров, совещаний. Однако организация краткосрочных курсов не могла в полной мере решить проблему, связанную с повышением профессионального уровня гражданских служащих. К мерам по улучшению подготовки партийных и советских работников отнесены, во-первых, улучшение учебной практики, цель которой – изучение опыта работы партийных организаций и советских органов; во-вторых, предусматривалось дифференцированное проведение занятий с учетом последующего использования выпускников школы.

Тем не менее формирование самостоятельно мыслящих кадров с их собственными оценками происходящих в стране событий, выработка творческого подхода к теории и реализации политики государства, способности и умения отстаивать свои, основанные на научных знаниях, убеждения, готовность проводить в жизнь социальные программы встречали жесткое противодействие со стороны авторитарно-бюрократического режима. Отметим, что формирование кадров по признакам партийной и классовой принадлежности ограничивало использование кадрового потенциала общества.

Как отмечает В. П. Мельников, одна из особенностей системы российского высшего образования, активное формирование которой развернулось в начале XIX в., состояла в том, что в учебных планах университетов,

вузов отсутствовала специализация, связанная с проблемами непосредственно государственного управления. Структуры высших учебных заведений, которые по содержанию обучения были близки к управленческому профилю (например, юридические факультеты), не имели подобных отделений [2, с. 47].

В мае 1992 г. специальность «Государственное и региональное управление» под шифром 0718 была включена в перечень специальностей высшего профессионального образования. В 1994 г. она переименована в специальность 061000* «Государственное и муниципальное управление». В мае 1995 г. Министерством образования РФ был утвержден первый государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования (ГОС ВПО), а 17 марта 2000 г. утвержден второй ГОС ВПО.

В настоящее время потребность общества в подготовленных, квалифицированных кадрах очевидна. Это связано с тем, что гражданская служба является одним из важных видов общественной деятельности.

Предлагаем ознакомиться с результатами социологического исследования, проведенного на базе Читинского государственного университета среди студентов пятого курса, обучающихся на специальности «Государственное и муниципальное управление». Первый анкетный опрос проведен в 2007 г., принимающие в нем участие студенты в настоящее время являются дипломированными специалистами. Повторное исследование осуществлялось в 2008 г. Данное панельное исследование позволяет провести сравнительный анализ между обучающимися на специальности «Государственное и муниципальное управление» в разные периоды времени. В пилотажном исследовании в первом и во втором случае объем выборки составил 30 респондентов. Цель – дать качественную оценку уровня подготовки специалистов.

Исходя из необходимости подготовки кадров для государственного и муниципального управления, мы попытались выявить мотивы обучения студентов на данной специальности. Анализ показал преобладание общественно-ориентированных мотивов над

лично-ориентированными. Так, например, 42,3% респондентов в 2007 г. и 65 – в 2008 г. выделяют высокую общественную значимость данного вида деятельности; 23,1% в 2007 г. и 20 – в 2008 г. связывают будущую работу с возможностью реализовать властные полномочия и лишь 15,4% в 2007 г., 10 – в 2008 г. – с хорошим заработком в будущем. Среди других причин отмечено, что гражданская служба – это интересная и творческая деятельность.

Заслуживает внимания оценка престижности специальности «Государственное и муниципальное управление», так как имеются тенденции к снижению значимости данного вида деятельности. Такой позиции придерживаются 19,2% респондентов в 2007 г. и 39,4 – в 2008 г. из них: по причине неопределенности в будущем трудоустройстве 15,4% – 2007 г., 76,9% – 2008 г.; по причине низкой заработной платы 15,9% – 2008 г.; по причине насыщенности рынка труда специалистами данной профессии 7,7% – 2008 г.; по причине низкой подготовки кадров в области государственного и муниципального управления 3,8% – 2007 г.

Целью профессионального обучения является формирование профессиональной компетенции как интегрального новообразования, характеризующего готовность и способность служащего к решению профессиональных задач [5, с. 149–153]. Однако большинство респондентов: 73,1% в 2007 г. и

63,6% в 2008 г. – ставят целью обучения получить образование, и лишь 19,2% в 2007 г. и 24,2% в 2008 г. имеют профессиональную мотивацию.

Кроме того, профессиональное обучение связано не только с передачей знаний, но и формированием навыков и умений. Поэтому профессиональная подготовка также предполагает наличие практической преобразовательной деятельности. А это такой вид профессионально-практической деятельности, благодаря которой научное знание трансформируется непосредственно в преобразовательно-практическую деятельность. В образовательном процессе для достижения данной цели используются ознакомительная, производственная и преддипломная практики.

Исследуя вопрос подготовки молодых специалистов в области государственного и муниципального управления, респондентам необходимо было выбрать наиболее важные, на их взгляд, качества, которыми должен обладать служащий (табл. 1).

К приоритетным качествам отнесены профессиональные знания, ответственность и организаторские навыки. Однако профессиональная подготовка – это не только процесс усвоения знаний в той или иной области, но и личностное совершенствование. Респондентам было предложено дать оценку своим профессиональным и личностным качествам по пятибалльной шкале. Результаты представлены исследователем на рис. 1.

Таблица 1

Качества, которыми должен обладать служащий

Качества	Количество ответов в 2007 г. (%)	Количество ответов в 2008 г. (%)
Умение разбираться в политике	38,5	39,4
Стремление к справедливости	23,1	18,2
Моральные качества	50	33,3
Профессиональные знания	65,4	66,7
Организаторские навыки	46,2	54,5
Общественная активность	26,9	33,3
Умение работать в коллективе	26,9	24,2
Ответственность	57,7	60,6
Умение ладить с начальством	7,7	–
Интуиция	3,8	6,1
Интеллект	19,2	24,2
Честность	23,1	18,2

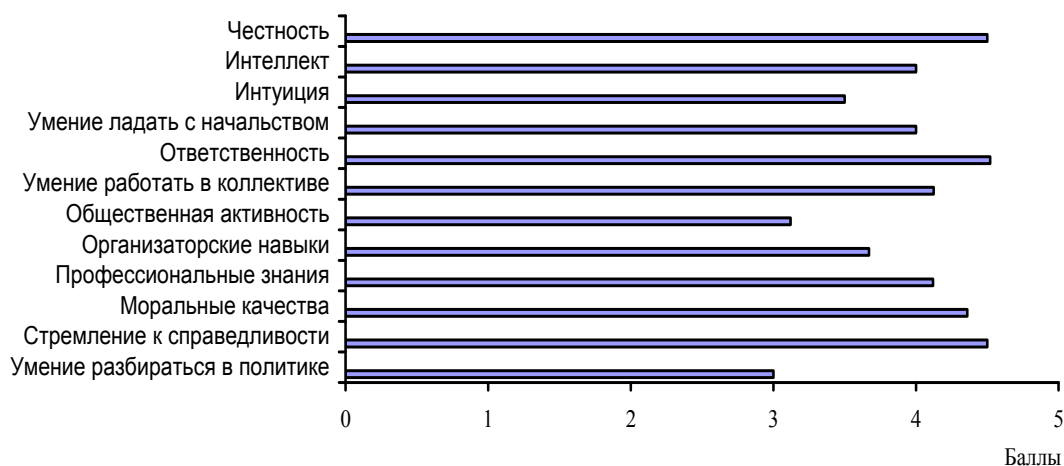


Рис. 1. Оценка респондентами своих профессиональных и личностных качеств

Результаты позволяют сделать вывод о довольно-таки высоком уровне подготовки студентов к дальнейшей трудовой деятельности. Важно в образовательном процессе при использовании различных методов и подходов раскрывать не только профессиональный, но и личностный потенциал.

Подготовка управленческих кадров – важное государственное дело. Государственная служба в силу своей особой специфики требует специалистов, а не случайных лиц. Проблемы в области управления корпусом государственных служащих, возникшие перед правительством начиная с XVIII в., не потеряли важности и в настоящее время. А это:

- определение потребности государственного аппарата в кадрах необходимых профессий и квалификаций;
- организация их подбора, расстановки и перемещения в целях эффективного использования;
- создание условий для профессионального развития чиновников, их образовательного и духовного роста, развертывание подготовки, переподготовки и повышения квалификации;
- создание системы поощрений за качественную и добросовестную управленческую деятельность;
- формирование механизма повышения ответственности служащих за выполнение должностных обязанностей.

Выделим первоочередные задачи, решение которых позволит повысить качество подготовки молодых специалистов:

1. Разработка единой стратегии государства по подготовке кадров для рыночной системы хозяйствования.
2. Приближение профессионального образования к потребностям федеральных, региональных и территориальных рынков.
3. Совершенствование практико-преобразовательной деятельности студентов, направленной на усиление взаимосвязей между вузами и органами власти, между студентами и гражданскими и муниципальными служащими.
4. Всестороннее развитие профессорско-преподавательского состава путем прохождения практики в органах государственной власти и в органах местного самоуправления по соответствующему профилю.
5. Создание базы данных выпускников кафедры государственного, муниципального управления и политики.

Таким образом, реализация названных мер позволит решить такие проблемы, как:

- 1) дальнейшее трудоустройство;
- 2) отсутствие опыта работы по специальности;
- 3) недостаточный уровень профессиональных умений и навыков.

А также, сделать службу подконтрольной обществу, так как «наше чиновничество еще в значительной степени представля-

ет собой замкнутую и подчас просто над- поднять престиж гражданской и муници-
менную касту, понимающую государствен- пальной службы, сформировать кадровый
ную службу как разновидность бизнеса» [3, состав гражданской службы из подготов-
с. 1–3]. Решение стоящих задач позволит ленных молодых специалистов.

ПРИМЕЧАНИЕ

* В 2003 г. данной специальности ВПО присвоен индекс 080504.65.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Глазунова Н. И.* Из истории профессиональной подготовки к государственной службе // Вестник государственной службы. 1993. № 11.
2. *Мельников В. П.* Практика квалификационной оценки госслужащих России. Исторический опыт // Государственная служба. 2007. № 1.
3. *Путин В. В.* Послание Федеральному Собранию РФ 25 апреля 2005 г. // Российская газета. 2005. 26 апреля.
4. *Тейлор Ф. У.* Менеджмент. М.: Экономика, 1992. 365 с.
5. *Шацкая Е. А.* Профессиональная компетентность государственных гражданских служащих // VIII Всероссийская научно-практическая конференция «Кулагинские чтения» (материалы конференции). Чита: ЧитГУ, 2008. 258 с.

REFERENCES

1. *Glazunova N. I.* Iz istorii professional'noy podgotovki k gosudarstvennoy sluzhbe // Vestnik gosudarstvennoy sluzhby. 1993. N 11.
2. *Mel'nikov V. P.* Praktika kvalifikatsionnoy otsenki gosslužhashchikh Rossii. Istoricheskiy opyt // Gosudarstvennaya sluzhba. 2007. N 1.
3. *Putin V. V.* Poslaniye Federal'nomu Sobraniyu RF 25 aprelya 2005 g. // Rossiyskaya gazeta. 2005. 26 aprelya.
4. *Taylor F. U.* Menedzhment. M.: Ekonomika, 1992. 365 s.
5. *Shatskaya E. A.* Professional'naya kompetentnost' gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh // VIII Vserossiyskaya nauchno-prakticheskaya konferentsiya «Kulaginskiye chteniya» (materialy konferentsii). Chita: ChitGU, 2008. 258 s.