

Вышеперечисленные примеры составляют лишь малую долю спектра методических приемов преподавателей политологии в Сибирской академии государственной службы, направленных на формирование управленца нового типа, адаптированного к условиям современной политической системы.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. **Делягин М.** Архаизация как основная тенденция современности. – [Электронный ресурс]. – URL: // http://www.pereprava.org/index.php?option=com_content&view=article&id=485:arhaizaciya-kak-osnovnaya-tendenciya-sovremennosti&catid=58:disk&Itemid=69 (дата обращения: 19.04.2011).
2. **Иванова В. И.** Реализация Болонских идей в России: нормативные противоречия // Знание. Понимание. Умение. – 2005. – № 3. – С. 70–74.
3. **Категории** политической науки : учеб. / под ред. А. Ю. Мельвиля. – М. : МГИМО : РОССПЭН, 2002 – 656 с.
4. **Кислицын К. Н.** Болонский процесс как проект для Европы и для России // Знание. Понимание. Умение. – 2010. – № 11. – [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.zpu-journal.ru/zpu/>
5. **Лифанов А., Мальшев А.** Политология в системе подготовки государственных служащих // Социально-политическое взаимодействие на территории: механизмы, трансформации, регулирование : материалы респ. науч. конф. / отв. ред. Л. Л. Шпа. – Кемерово : Кузбассвуиздат, 1999. – С. 67–71.
6. **Мальшев А.** К вопросу об актуализации учебного процесса как инструменте отражения запросов практики // Формирование кадрового потенциала государственной и муниципальной службы: проблемы разработки и реализации образовательных программ и технологий : тез. докл. междунар. науч.-метод. конф. – Новосибирск, 1997 – С. 97–99.
7. **Мальшев А.** Модернизация как альтернатива гибели государства Региональная история в глобальном измерении : сб. материалов конф. (28 декабря 2007 г.). – Новосибирск : Параллель, 2009. – С. 118–126.
8. **Мальшев, А.** О характере политического режима в России // Политический класс. – 2006. – № 1. – С. 26–31.
9. **Мальшев А.** Реформы как механизм модернизации // На пути к гражданскому обществу : сб. анализ. материалов по итогам междунар. молодеж. политол. форума «Форос-Сибирь-2006». – Новосибирск, 2006. – С. 70–77.
10. **Мальшев А.** Формирование модели «управляемой демократии» и задачи модернизации России // Вестн. общественных наук. – 2003. – № 1. – С. 98–102.

УДК 378 + 35 + 372.016:33

ПОДГОТОВКА К ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ В РОССИИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

М. Ю. Зенков (Новосибирск)

Автор анализирует особенности организации и правового регулирования подготовки к государственной и муниципальной службе в современной России. В статье охарактеризованы особенности механизма под-

готовки кадров, выявлены достоинства и недостатки управления процессом подготовки кадров, обоснованы предложения по формированию системы управления государственной и муниципальной службой, координации подготовки кадров, условиям реализации основных образовательных программ подготовки.

Ключевые слова: государственная служба, муниципальная служба, конкурс для заключения договора на обучение, образовательная программа, управление государственной службой.

PROFESSIONAL TRAINING FOR THE STATE AND MUNICIPAL SERVICE IN RUSSIA: THEORETICAL AND LEGAL ASPECTS

M. Yu. Zenkov (Novosibirsk)

The author analyzes the specificities of organization and legal regulation of professional training for the state and municipal service in modern Russia. In the article the characteristic features of the mechanism of professional training are characterized; there are revealed the benefits and shortcomings of the management of professional training; there are substantiated some proposals for the formation of the state and municipal service administration, coordination of professional training, conditions of realization of the basic educational programs.

Key words: public (state) service, municipal service, competition for the contract for professional training, educational program, public (state) service administration.

Одним из наиболее важных направлений государственной кадровой политики в отношении государственной и муниципальной службы является повышение профессионального уровня граждан, поступающих на государственную и муниципальную службу, а также уже замещающих должности государственной и муниципальной службы. В этих целях органы управления государственной и муниципальной службой, иные государственные и муниципальные органы должны осуществлять мероприятия по:

- подготовке граждан к прохождению государственной или муниципальной службы;
- организации системы дополнительного профессионального образования государственных и муниципальных служащих.

Закрепляя принцип профессионализма и компетентности, федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» признает, что положение гражданских служащих в значительной степени зависит от них самих, и все они должны стремиться к достижению максимально высокого уровня своей деятельности. Поддержание уровня квалификации, необходимого для надлежащего исполнения должностных обязанностей, входит в число основных обязанностей гражданского служа-

Зенков Максим Юрьевич – доцент, заместитель заведующего кафедрой государственного и муниципального управления Сибирской академии государственной службы.

630102, г. Новосибирск, ул. Нижегородская, д. 6.

E-mail: mzz@mail.ru

щего [1]. Аналогичные нормы действуют и применительно к муниципальным служащим [3].

Подготовка к государственной службе должна осуществляться на основе специального федерального закона (в настоящее время такого закона нет, осуществляется полномасштабная реформа системы образования). Фактически, несмотря на отсутствие надлежащей правовой регламентации, длительное время подготовка для последующего прохождения государственной и муниципальной службы осуществлялась на основе трехсторонних договоров между образовательными учреждениями, гражданами и государственными органами или органами местного самоуправления за счет средств федерального бюджета, выделяемых образовательным учреждениям для обеспечения учебного процесса (так называемая «целевая подготовка»). Выбор специальностей (направлений) образования, а также образовательных учреждений осуществлялся самими государственными или муниципальными органами без учета конкретных потребностей в замещении соответствующих должностей государственной или муниципальной службы. Более того, поступление на государственную или муниципальную службу также ограничивалось излишним требованием об опыте работы по специальности для замещения должности старшей группы должностей. Это не только не стимулировало использование технологии подготовки для последующего замещения должности государственной или муниципальной службы, но и тормозило омоложение кадров государственных и муниципальных органов.

Избирательное планирование потребности в кадрах соответствующей квалификации, а также отсутствие четких квалификационных требований, обуславливало формирование кадрового состава, не готового к обеспечению исполнения полномочий государственных органов. В связи с принятием федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» граждане, поступившие в начале 1990-х гг. на государственную службу, остро ощутили потребность получения второго высшего образования, соответствующего направлению деятельности [6]. Особую роль сыграли расширение перечня специальностей (направлений) среднего и высшего профессионального образования, своеобразное понимание престижности профессии абитуриентами образовательных учреждений.

В законодательстве о государственной и муниципальной службе, принятом в 2003–2007 гг., институциональными элементами должности государственной и муниципальной службы стали требования к профессиональному уровню (квалификационные требования), которые установлены законами или иными правовыми актами и конкретизированы в должностных регламентах и инструкциях.

К сожалению, можно говорить о ненадлежащей регламентации квалификационных требований в должностных регламентах и инструкциях, что вызвано, с одной стороны, многозначностью толкований норм законов о гражданской и муниципальной службе, а с другой – желанием представителей нанимателя сохранить прежние условия приема на службу, где квалификационная оценка уступала место качеству лояльности.

Тем не менее, указом Президента РФ от 21 декабря 2009 г. № 1456 установлен порядок заключения договора на обучение между федераль-

ным государственным органом и гражданином РФ с обязательством последующего прохождения федеральной государственной гражданской службы [4]. Аналогичные нормы приняты в субъектах РФ.

Договор на обучение заключается между федеральным государственным органом и отобранным на конкурсной основе гражданином РФ, обучающимся в федеральном государственном образовательном учреждении среднего или высшего профессионального образования, имеющем государственную аккредитацию.

Право участвовать в конкурсе на заключение договора на обучение имеют граждане РФ, достигшие возраста 18 лет, владеющие государственным языком РФ и впервые получающие высшее профессиональное или среднее профессиональное образование по очной форме обучения в образовательных учреждениях за счет средств федерального бюджета.

Договоры на обучение с гражданами заключаются с обязательством последующего прохождения федеральной государственной гражданской службы на должностях гражданской службы категорий «специалисты» и «обеспечивающие специалисты», относящихся к старшей и младшей группам должностей.

Конкурс объявляется государственным органом и проводится конкурсной комиссией, образуемой в государственном органе. Правила данного конкурса аналогичны правилам конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы за рядом исключений.

В частности, претендент обязан предоставить справку образовательного учреждения, подтверждающую, что гражданин впервые получает высшее профессиональное или среднее профессиональное образование по очной форме обучения в образовательном учреждении за счет средств федерального бюджета, а также содержащую информацию об образовательной программе, которую он осваивает – (с указанием наименования направления подготовки (специальности), о результатах прохождения гражданином промежуточных аттестаций в соответствии с учебным планом, о выполнении им обязанностей, предусмотренных уставом и правилами внутреннего распорядка образовательного учреждения).

Договор на обучение между государственным органом и победителем конкурса заключается в письменной форме не позднее чем через 45 дней со дня принятия решения по итогам конкурса.

В договоре на обучение должно быть предусмотрено обязательство гражданина проходить гражданскую службу в государственном органе после получения им документа государственного образца о высшем или среднем профессиональном образовании в течение срока, установленного договором на обучение. Этот срок должен составлять от одного года до пяти лет, а поскольку государственный орган также осуществляет дополнительную выплату гражданину, с которым заключен соответствующий договор, то не менее срока соответствующей выплаты.

Предполагается, что практика проведения конкурсов для заключения договоров на обучение позволит повысить профессиональный уровень граждан, поступающих на государственную службу, сформирует установку служения интересам государства и общества.

Однако практика подготовки и проведение конкурсов для заключения договоров на обучение пока складывается, формируется ее правовая основа: в методики проведения конкурсов в государственных органах вносятся соответствующие поправки [7–8]. Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 июня 2010 г. № 469 была утверждена форма типового договора на обучение между федеральным государственным органом и гражданином Российской Федерации с обязательством последующего прохождения государственной гражданской службы [9].

Кадровая служба государственного органа должна осуществлять контроль за исполнением обязательств по договору об обучении. Также государственный орган обязан выплачивать гражданину дополнительную выплату в размере 50 % государственной академической стипендии, установленной для студентов очной формы обучения образовательных учреждений среднего и высшего профессионального образования; организовать практику в соответствии с учебным планом и графиком учебного заведения; знакомить гражданина с нормативными правовыми актами государственного органа.

При соблюдении условий договора государственный орган обязан заключить с гражданином не позднее чем через 2 месяца после получения гражданином документа государственного образца о среднем или высшем профессиональном образовании срочный служебный контракт о прохождении федеральной государственной гражданской службы и замещении должности конкретной должности (младшей или старшей группы должностей).

Обязательства гражданина включают успешное освоение основной образовательной программы по специальности (направлению) подготовки, представление в государственный орган результатов прохождения им промежуточных аттестаций, другой информации, которая может повлиять на прекращение или приостановление договора об обучении.

В типовом договоре об обучении также установлены границы ответственности граждан и государственных органов в связи с неисполнением принятых на себя обязательств. Так, гражданин будет возмещать совокупный объем затрат государственного органа на дополнительные выплаты, а государственный орган дополнительно выплачивать единовременную выплату в двухкратном размере суммы минимального должностного оклада, предусмотренного по должностям федеральной государственной службы, относящимся к категории и группе должности, которую должен был заместить гражданин, и соответствующего ежемесячного денежного поощрения.

Реализацию установленного механизма подготовки к государственной и муниципальной службе тормозят несколько обстоятельств:

1. Отсутствие четкой регламентации направлений (специальностей) подготовки в должностных регламентах и инструкциях. Чаще всего можно встретить норму закона («образование по направлению деятельности» или «высшее (среднее) профессиональное образование»), указание на группу направлений (например, «Экономика и управление») либо одно направление («Медико-профилактическое», «Юриспруденция»).

При определении направлений (специальностей) подготовки необходимо ориентироваться на характеристику профессиональной деятельнос-

ти, данную в федеральных государственных образовательных стандартах, на содержание должностных обязанностей, установленных должностным регламентом или инструкцией, на принцип профессионализма и компетентности, право служащего на должностной рост. Таким образом, квалификационные требования к должностям государственной и муниципальной службе должны обладать системными свойствами, быть иерархически соподчинены. В федеральных и региональных государственных органах, где существенно развита специализация направлений деятельности, подразделений и должностей, такой подход будет доминировать. Однако в муниципальных органах поселений (городских и сельских), где должностные обязанности весьма разнообразны, их исполнение требует более разносторонней квалификации.

Таким образом, на наш взгляд, необходима более строгая регламентация направлений (специальностей) подготовки в должностных регламентах и инструкциях, что позволит оптимизировать процессы подготовки кадров для государственной и муниципальной службы, а также приема на государственную и муниципальную службу.

2. Учреждение в 1992 г. специальности «Государственное и муниципальное управление» было связано как с заимствованием зарубежного опыта подготовки к государственной и муниципальной службы, так и потребностями совершенно иной, нежели раньше, системы государственного и муниципального управления. Однако, как показала практика подготовки по этой специальности, выпускники специализированных (таких, как СиБАГС), так и универсальных учебных заведений пока еще слабо представлены в кадровом составе государственных и муниципальных органов. Это, с одной стороны, связано с длительным отсутствием систематической целевой подготовки кадров для государственной и муниципальной службы, негативным отношением представителей нанимателя и руководства кадровых служб к содержанию образовательной программы по данной специальности («знают все и ничего»), с другой – личным выбором выпускника образовательного учреждения.

Переход к подготовке по программам бакалавриата и магистратуры, осуществляемый в 2011 г. призван обеспечить удовлетворение имеющихся требований к содержанию подготовки по направлению «Государственное и муниципальное управление», но исключительно в случае существенного сокращения количества образовательных учреждений, которым будет предоставлено право на реализацию данных образовательных программ. Создание Президентской академии, оптимизация сети образовательных учреждений, осуществляющих подготовку, повышение квалификации и переподготовку служащих (как гражданской, так и иных видов государственной службы), позволит обеспечить высокий уровень подготовки кадров для государственной и муниципальной службы. Аналогичные условия реализации образовательных программ должны быть установлены и для других направлений подготовки (например, «Юриспруденция»). Однако, учитывая территориальные масштабы России, обеспечение кадрами соответствующей квалификации государственных и муниципальных органов на всей территории страны должно рассчитываться и удовлетворяться с учетом их потребностей, а также условий доступности по-

лучения образования всеми гражданами России.

3. Реализация программ подготовки к государственной и муниципальной службе требует координации соответствующей деятельности федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а следовательно – создания органов управления государственной службой (на федеральном и региональном уровнях), в необходимых случаях – органов управления муниципальной службой (либо передачи полномочий по координации программ подготовки, повышения квалификации, профессиональной переподготовки и стажировки муниципальных служащих ассоциациям муниципальных образований субъектов Российской Федерации).

Излишняя самостоятельность в кадровых вопросах федеральных (и в ряде случаев – региональных) государственных органов привела к формированию обособленных образовательных учреждений (в частности, Российская таможенная академия, Академия бюджета и казначейства, Башкирская академия государственной службы и управления и т. п.).

Обучение кадров для органов местного самоуправления является не основной задачей для образовательных учреждений, осуществляющих подготовку для государственной службы, что также формирует предпосылки для создания специализированных муниципальных учреждений либо размещения муниципального заказа в непрофильных образовательных учреждениях.

Создание специального государственного органа, занимающегося вопросами «организационного обеспечения функционирования государственного аппарата, является элементарной задачей государства» [10, с. 289]. Вместе с тем, несмотря на ряд предпринимавшихся ранее попыток создать подобный орган в РФ, полномочия по управлению государственной службой распределены между многими инстанциями. Органы управления государственной службой должны реализовывать те полномочия, которые установлены действующим законодательством [1; 5]. Исполнение этих полномочий другими государственными органами недопустимо.

4. Поскольку профессиональная деятельность государственных и муниципальных служащих существенно отличается от деятельности работников иных организаций, то в федеральных государственных образовательных стандартах по направлениям (специальностям) подготовки необходимо особо отметить возможность лица, успешно завершившего основную образовательную программу, поступать на государственную и муниципальную службу. В перечнях профессиональных задач и компетенций должна быть отражена специфика организации государственного и муниципального управления.

Подготовка для государственной или муниципальной службы является только элементом в системе управления государственной и муниципальной службой. В дальнейшем, при поступлении на службу, должен быть определен индивидуальный план профессионального развития, содержащий требования к организации дополнительного профессионального образования служащего [2]. Таким образом, обучение государственного и муниципального служащего станет непрерывным, системным.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. **О государственной** гражданской службе Российской Федерации: федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.
2. **О дополнительном** профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации: указ Президента РФ от 28 дек. 2006 г. № 1474 // Собр. законодательства РФ. – 2007. – № 1. – Ч. 1. – Ст. 203.
3. **О муниципальной** службе в Российской Федерации: федер. закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ // Рос. газ. – 2007. – 10 марта.
4. **О подготовке** кадров для федеральной государственной гражданской службы по договорам на обучение: указ Президента РФ от 21 дек. 2009 г. № 1456 // Рос. газ. – 2009. – № 250.
5. **О системе** государственной гражданской службы Российской Федерации: федер. закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2003. – № 22. – Ст. 2063.
6. **Об основах** государственной службы Российской Федерации: федер. закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 31. – Ст. 2990.
7. **Об утверждении** Методики проведения конкурсов в Министерстве обороны Российской Федерации по вопросам федеральной государственной гражданской службы: приказ Министра обороны РФ от 28 июня 2010 г. № 600 // Рос. газ. – 2010. – № 192.
8. **Об утверждении** методики проведения конкурсов в Федеральном агентстве по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств по вопросам федеральной государственной гражданской службы: приказ Рособоронпоставки от 30 нояб. 2010 г. № 113 // Бюл. нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2011. – № 5.
9. **Об утверждении** типового договора на обучение между федеральным государственным органом и гражданином Российской Федерации с обязательством последующего прохождения федеральной государственной гражданской службы и о порядке предоставления и размере дополнительной выплаты гражданам, заключившим соответствующие договоры : постановление Правительства РФ от 21 июня 2010 г. № 469 // Рос. газ.– 2010. – № 141.
10. **Служебное право** (Государственная гражданская служба) : учеб. пособие / общ. ред. И. Н. Барциц. – М. : Март ; Ростов н/Д : Март, 2007. – 480 с.

УДК 378 + 37.0 + 32

ПРОЕКТНАЯ ТЕХНОЛОГИЯ ОБУЧЕНИЯ НА ОСНОВЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ НАСЕЛЕНИЯ, ВЛАСТИ, БИЗНЕСА И ОБРАЗОВАНИЯ

Т. Г. Скурихина (Новосибирск)

Модернизация современного профессионального образования требует использования в учебном процессе технологий активного обучения. Пе-

Скурихина Татьяна Григорьевна – кандидат экономических наук, доцент, начальник управления научно-инновационной деятельности Сибирской академии государственной службы.

630102, г. Новосибирск, ул. Нижегородская, д. 6.

E-mail: 89137104139@mail.ru