

**СИСТЕМА ПРАКТИКО-ОРИЕНТИРОВАННОЙ ПОДГОТОВКИ КАДРОВ  
В МЕЖДУНАРОДНОМ ИНСТИТУТЕ РЫНКА  
(НА ПРИМЕРЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПОДГОТОВКИ «ГОСУДАРСТВЕННОЕ  
И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ»)**

© 2012 А.О.Буранок

Международный институт рынка

Статья поступила в редакцию 19.11.2012

В статье рассмотрены современные проблемы профессиональной подготовки кадров для сферы государственного и муниципального управления.

*Ключевые слова:* профессиональное образование; практико-ориентированная подготовка студентов; государственное и муниципальное управление.

° Специальность высшего профессионального образования «Государственное и муниципальное управление» (ГМУ) появилась недавно, в 1992 году, тогда под названием «Государственное и региональное управление» она была включена в перечень специальностей высшего профессионального образования под шифром 0718, а в 1994 г. с принятием государственного образовательного стандарта первого поколения была переименована в «Государственное и муниципальное управление» (шифр 061000<sup>1</sup>).

Управленческая же деятельность как профессия известна с древнейших времен («Законы Ману» в Древней Индии, проблемы централизации и децентрализации управления в Древнем Египте, наилучшая форма правления и государственного устройства в Древней Греции, этические концепции правления в Древнем Китае и т.д.). Не чужды проблемы государственного и местного управления и древнему периоду истории нашей страны («Русская правда», «Правда Ярославичей», «Повесть временных лет» и т.д.). Как указывают Н.И.Глазунова и В.Г.Игнатов, «первый проект создания в России высшего учебного заведения для подготовки государственных управленцев был подготовлен в последние дни царствования российского царя

Федора Алексеевича»<sup>2</sup>. Однако реализован данный проект не был, как не состоялись и некоторые другие проекты подготовки чиновников в начале XVIII в.<sup>3</sup> Но именно в во время правления Петра I появились сперва узкотехнические, а затем подлинные кузницы кадров гражданских служащих – Школа подъячих (1721), Краткая школа для изучения гражданских и экономических дел при Герольдмейстерской конторе и, наконец, Коллегия юнкеров.

С воцарением Анны Иоанновны в России появился опыт подготовки гражданских служащих из дворян в военных училищах (Сухопутный шляхетский корпус). Императрица Екатерина II в 1763 г. закрыла Коллегию юнкеров и учредила классы юриспруденции в университетах и кадетских корпусах, а в 1764 г. Гражданское училище, при этом подготовка чиновников в военных училищах была сохранена.

В начале XIX века ведущее место в системе подготовки чиновников для государственной службы в Российской Империи заняли факультеты нравственных и политических наук, наряду с сословно-профессиональным принципом образования появился и стал успешно конкурировать принцип всеобщего бессословного обучения.

<sup>°</sup> Буранок Александр Олегович, кандидат исторических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления и правового обеспечения государственной службы. E-mail: [buranok@yandex.ru](mailto:buranok@yandex.ru)

<sup>1</sup> В 2003 г. с принятием государственного образовательного стандарта второго поколения шифр данной специальности опять сменился – на 080504.

<sup>2</sup> Игнатов В.Г. Государственное и муниципальное управление: Введение в специальность. Основы теории и организации: учеб. пособие. 3-е изд. – М.; Ростов н/Д: 2007. – С. 13; Глазунова Н.И. Из истории профессиональной подготовки к государственной службе // Вестник государственной службы. – 1993. – № 11. – С. 4.

<sup>3</sup> «Проект об учреждении в России академии политики для пользы государственных канцелярий» (1715 г.); проект Г.Фика (1718 г.); план всенародного обучения Ф.Салтыкова.

«Несмотря на известные подвижки, государственная служба в России во второй половине XIX в., по-прежнему оставалась привилегией правящих классов и сословий. <...> К 1860-м гг. (начало «великих реформ»), когда число чиновников империи достигло 80 тыс., из всех университетов, лицеев и училищ правоведения выпускалось ежегодно только 400 человек. <...> Ситуация не претерпела больших изменений и к началу XX в. Конечно, государственными и муниципальными служащими становились и становятся не только те, кто обучался в специализирующихся на их подготовке учебных заведениях»<sup>4</sup>.

В Советском Союзе многие вузы выпускали управленцев-отраслевиков – специалистов в области экономики, организации и управления производством той или иной отрасли народного хозяйства. Пробел в управлении территориально-административными образованиями, населенными пунктами, местными Советами и исполкомами в определенной мере пытались восполнить Академия народного хозяйства при Правительстве страны, Академия общественных наук при ЦК КПСС, Высшая школа профсоюзного движения, Высшая комсомольская школа, сеть совпартшкол (позже преобразованная в сеть региональных высших партийных школ). Как пишет В.Г.Игнатов, «они давали своим выпускникам хорошую управленческую, экономическую и правовую подготовку, однако обучение в них было чрезмерно заидеологизированным»<sup>5</sup>. При этом специальности «Государственное и муниципальное управление» в Советском Союзе не было, как не было, в прочем, и самого муниципального управления.

С крушением СССР «в конце 1991 – начале 1992 гг. на материально-технической базе учебных учреждений ЦК Компартии РСФСР, переданной распоряжением Президента РСФСР Б.Н. Ельцина от 5 ноября 1991 г. № 73-рп в ведение Правительства РСФСР, по инициативе Главного управления по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве РФ (Роскадры) и лично начальника Роскадров Х.А.Бекова была создана сеть из семи региональных кадровых центров со статусом образовательных учреждений высшего профессионального образования и ряда институтов повышения квалификации руководящих работников и специалистов. Постановлением Правительства РФ от 6 марта 1992 г. № 145 они были определены, как подведомственные Роскадрам. Распоряжением Президента РФ Б.Н.Ельцина № 197-рп от 26 апреля 1995 г. региональные кад-

ровые центры при Правительстве РФ и ряд других учебных заведений, подведомственных Роскадрам, были переименованы в региональные академии государственной службы, а функции учредителя этих академий и ранее подведомственных Роскадрам институтов повышения квалификации государственных служащих были возложены на созданную в июне 1994 г. Российскую академию государственной службы при Президенте РФ (РАГС), в которую была преобразована существовавшая ранее Российская академия управления<sup>6</sup>»<sup>7</sup>.

Таким образом, постсоветская сеть образовательных учреждений высшего профессионального образования, специализирующихся на подготовке, профессиональной переподготовке и повышении квалификации государственных и муниципальных служащих в области государственного и муниципального управления возникла на основе и материальной базе Академии общественных наук при ЦК КПСС и высших партийных школ. К данному процессу практически сразу же подключились государственные и негосударственные вузы. «Большую роль в создании новой специальности высшего и среднего профессионального образования «Государственное и муниципальное управление» сыграла совместная работа Роскадров, Российской академии управления, позже преобразованной в РАГС, и подведомственных РАГС образовательных учреждений с учебно-методическим объединением (УМО) по образованию в области менеджмента, действующим на базе Государственного института (ныне – университета) управления имени С.Орджоникидзе (председатель Совета УМО – ректор ГИУ (ГУУ) профессор А.Г.Поршнев, зам. председателя – проректор ГИУ (ГУУ) профессор Э.М.Коротков, г. Москва), и специалистов в области государственного и муниципального управления, трудившихся в ГИУ (ГУУ), МГУ, МГИМО и других вузах»<sup>8</sup>.

В педагогической науке основательно разработаны теоретическое понятие «профессиональная подготовка»; концепция профессионального образования в целом и подходов к профессиональной подготовке различных специалистов, в частности; исследуются педагогические и организационные

<sup>4</sup> Игнатов В.Г. Государственное и муниципальное управление: Введение в специальность..... – С. 19.

<sup>5</sup> Там же. – С. 21.

<sup>6</sup> Российская академия управления (1991 – 1994) базировалась на Академии общественных наук при ЦК КПСС, созданной в Москве 2 августа 1946 года как высшее партийное учебное заведение, готовившее теоретических работников для центральных партийных учреждений, ЦК компартий союзных республик, райкомов и обкомов КПСС, а также преподавателей вузов, научных работников для научно-исследовательских учреждений и научных журналов.

<sup>7</sup> Игнатов В.Г. Государственное и муниципальное управление: Введение в специальность..... – С. 21.

<sup>8</sup> Там же. – С. 22.

аспекты развития профессионального образования, его вариативности, трансформации учебных заведений; учёные занимаются проблемами технологий обучения в процессе профессиональной подготовки кадров.

Современная педагогическая наука обратилась к такому аспекту, как практико-ориентированная профессиональная подготовка. Справедливости ради, надо отметить, что учёные в последние годы активно занимаются практико-ориентированной профессиональной подготовкой кадров в системе среднего специального профессионального образования (колледжи, техникумы, училища и т.п.)<sup>9</sup>. Однако, практико-ориентированная профессиональная подготовка кадров для сферы государственного и муниципального управления нуждается в разработке, в детальном изучении, исследовании правового, экономического, психолого-педагогического характера.

В качестве методологической основы разрабатываемой системы практико-ориентированной профессиональной подготовки кадров нами был избран интегративно-развивающий подход. Он выступает как особая форма познавательной и практической деятельности, позволяющей реализовать идеи интеграции и развития существующих методологических подходов в практико-ориентированной профессиональной подготовке кадров. Название данного подхода выражает, по сути, его содержание и основную функцию. Основой интегративно-развивающего подхода, делающей его концептуально единым и непротиворечивым, является система принципов, исходящая из закономерностей общей методологии исследования. Таковыми являются: системность, целостность, интегративность, развитие. Построенная на таком методологическом основании практико-ориентированная профессиональная подготовка кадров не является доведением к высшему профессиональному образованию, а выступает внутренне необходимым фактором культурно-образовательного процесса.

По данным В.Г.Игнатова<sup>10</sup>, в Российской Федерации насчитывается около тысячи различных вузов и сузов, которые ведут подготовку по специальности и направлению 080504.65 «Государственное и муниципальное управление» (по данным сайта eduscan.net, на июль 2012 г. таковых 410).

Проблема профессиональной подготовки актуализируется в связи с переходом вузовского образования на двухуровневую систему – бакалавриат и магистратуру. С введением в 2011 г. Госстандарта третьего поколения направление подготовки «Государственное и муниципальное управление» квалификация (степень) «бакалавр» получила шифр 081100.

Специалисты в области государственного и муниципального управления в настоящее время одни из самых востребованных в Российской Федерации. Они должны иметь энциклопедические знания в области экономики, управления, права, профессионально работать на всех видах компьютеров с различными программными продуктами, свободно владеть иностранными языками.

Область профессиональной деятельности бакалавра – обеспечение эффективного управления организацией, участие в организации и функционировании систем государственного и муниципального управления, совершенствование управления в соответствии с тенденциями социально-экономического развития. Объектами профессиональной деятельности бакалавра являются различные организации и подразделения в системе государственного и муниципального управления, процессы экономической, политической, организационной и социальной жизни общества, проблемы функционирования и развития государства и его региональных и муниципальных образований, проблемы взаимодействия человека и общества. Бакалавр государственного и муниципального управления – менеджер должен быть готов к видам деятельности, которые выделяются в соответствии с его назначением и местом в системе управления<sup>11</sup>. Основные виды деятельности бакалавра по государственному и муниципальному управлению<sup>12</sup>: 1) организационно-управленческая; 2) выполнение функций государственного и муниципального служащего; 3) организация работы по государственному и муниципальному управлению; 4) связь с регионами; 5) организация документационного обеспечения управления с применением компьютерной техники; 6) пользование современными средствами оргтехники; 7) информационно-аналитическая; 8) организация информационно-справочной и аналитической работы в системе государственного и муниципального управления;

<sup>9</sup> См.: Северов В.Г. Практико-ориентированная профессиональная подготовка кадров в колледже для сферы малого бизнеса: Автореф. дис. ... д-ра пед. наук. – Самара: 2012; Он же. Система практико-ориентированной профессиональной подготовки кадров в колледже для сферы малого бизнеса. – Иркутск: 2012.

<sup>10</sup> Игнатов В.Г. Государственное и муниципальное управление: Введение в специальность... – С. 22 – 23.

<sup>11</sup> Международный институт рынка. Высшее образование по специальностям. Факультет государственного и муниципального управления. 081100 «Государственное и муниципальное управление». Квалификация – «бакалавр» // [Электронный ресурс] Режим доступа: URL: <http://www.imi-samara.ru/node/32> (Дата обращения 19.11.2012).

<sup>12</sup> Там же.

9) сбор и обработка необходимой информации для принятия управленческих решений; 10) распространение информации; 11) прогнозирование развития социально-экономических процессов в объектах управления; 12) пользование современными информационными технологиями.

Для обеспечения успешной деятельности органов власти разных уровней, государственных и муниципальных предприятий специалист в сфере государственного и муниципального управления должен уметь<sup>13</sup>: 1) использовать экономическую, нормативно-управленческую, правовую документацию в профессиональной деятельности; 2) создавать условия для внедрения стратегического и инновационного менеджмента в организации; 3) участвовать в деловых переговорах и публичных выступлениях; 4) соблюдать этические нормы поведения служащих; 5) использовать современные информационные технологии в профессиональной деятельности.

НОУ ВПО «Международный институт рынка» (Самара) – базовый уполномоченный вуз Правительства Самарской области по подготовке, переподготовке, повышению квалификации государственных гражданских и муниципальных служащих. В структуре института имеется факультет государственного и муниципального управления (декан к.ф.н., доцент Л.П.Говердовская), осуществляющий подготовку специалистов и бакалавров по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление» по очной, очно-заочной, заочной формам обучения. Также в институте создан и успешно функционирует Институт повышения квалификации государственных и муниципальных служащих; издаются учебники и учебно-методические пособия по основным дисциплинам подготовки и актуальным вопросам ГМУ<sup>14</sup>.

Автором статьи по направлению подготовки 081100 «Государственное и муниципальное управление» (квалификация выпускника – бакалавр) подготовлен ряд рабочих программ учебных дис-

циплин (модулей): 1) «Связи с общественностью в органах власти»; 2) «Управление общественными отношениями»; 3) «Основы государственного и муниципального управления»; 4) «Этика государственной и муниципальной службы».

Все рабочие программы дисциплин (модулей) разработаны в соответствии с федеральным государственным образовательным стандартом высшего профессионального образования по вышеуказанному направлению. В программах указаны актуальность дисциплин, их цели, задачи, место учебной дисциплины в структуре основной образовательной программы высшего профессионального образования (ООП ВПО); прописаны компетенции студента, формирующиеся в результате освоения дисциплины (модуля). В ходе нашей преподавательской деятельности мы убеждаемся, что чрезвычайно важно формирование у студентов любого вуза коммуникативной компетентности, причём формирование возможно с помощью педагогического инструментария, в том числе посредством постановки и решения ситуативных задач<sup>15</sup>.

В программах также даны структура и содержание учебных дисциплин (модулей): общая трудоёмкость дисциплины, тематические планы, содержание разделов дисциплины; прописаны образовательные технологии, оценочные средства для текущего контроля успеваемости, промежуточной аттестации по итогам освоения дисциплины; учебно-методическое обеспечение самостоятельной работы студентов. Даны нормативно-правовые акты, основная и дополнительная литература, в том числе на иностранных языках.

На заседании кафедры государственного и муниципального управления и правового обеспечения государственной службы Международного института рынка (зав. кафедрой к.ю.н., доцент Д.В.Березовский) все программы рассмотрены, рекомендованы к использованию в учебном процессе, утверждены УМК и проректором по учебной и воспитательной работе.

Во всех программах и, естественно, в нашей непосредственной учебно-воспитательной работе мы подчёркиваем связь профессиональной подготовки с характером профессиональной деятельности выпускников. Именно практико-ориентированная профессиональная подготовка позволяет рассматривать этот процесс как динамичную и постоянно развивающуюся, открытую, многоуровневую и полиаспектную систему. При этом мы солидарны с В.Г.Северовым, что такая профессиональная подготовка трактуется ещё и как социаль-

<sup>13</sup> Международный институт рынка. Высшее образование по специальностям. Факультет государственного и муниципального управления. 081100 «Государственное и муниципальное управление». Квалификация – «бакалавр» // [Электронный ресурс] Режим доступа: URL: <http://www.imi-samara.ru/node/32> (19.11.2012).

<sup>14</sup> Государственная гражданская служба Самарской области: научно-практическое пособие / Ред. колл.: В.Г.Чумак (пред.) и др. Ч. 2: Теория и организация. Комментарии законодательства / Д.В.Березовский, И.Е.Гарбер, Л.П.Говердовская и др. – Самара: 2008; Муниципальная служба в Самарской области: Научно-практическое пособие / И.Е.Гарбер, В.И.Моргунов, В.Г.Чумак [и др.]; ред. колл.: В.В.Артязков (пред.) [и др.]. – Самара: 2009; Актуальные проблемы государственной гражданской службы: научно-практическое пособие / коллектив авторов. – Самара: 2011; и др.

<sup>15</sup> Дубаков А.В. Формирование коммуникативной компетентности студентов педвуза посредством ситуативных задач: Автореф. дис. ... канд. пед. наук. – Магнитогорск: 2009.

ный институт, выполняющий экономическую, социальную и культурологическую функции в обществе<sup>16</sup>. Преподавателю необходимо формировать психолого-педагогические условия развития профессионально-субъектной позиции будущего молодого специалиста (кстати, об этом всегда помнили, это изучали и внедряли в педагогических вузах<sup>17</sup>). Не менее важна культура педагогического взаимодействия: это фактор совершенствования образовательного процесса в любом вузе, тем более гуманитарном. Права К.В. Колесова, утверждающая, что «образовательный процесс как среда развития человека может быть понят как сложная система, обусловленная процессами социализации и воспитания. Таким образом, мы вправе рассматривать совершенствование образовательного процесса с точки зрения того, насколько эффективно осуществляется социализация студентов в процессе обучения и воспитания. В данном случае нас интересует педагогическое взаимодействие как условие актуализации механизмов социализации и, следовательно, фактор совершенствования образовательного процесса»<sup>18</sup>.

А готовы ли мы к эффективному осуществлению педагогической деятельности?! – не праздный вопрос: исследования, проводимые в этом направлении, доказывают, что именно сейчас «необходим своевременный и быстрый отклик на изменения в социальном пространстве, когда в процессе вхождения России в мировую образовательную среду резко возросла потребность в индивидуализации образовательного процесса посредством создания педагогами оригинальных (в т.ч. авторских) учебно-методических продуктов: программ, технологий, методик, пособий»<sup>19</sup>.

Безусловно, времена меняются, поэтому в настоящее время мы уже говорим о технологиях, в том числе и психолого-педагогических: «Психолого-педагогические технологии в самом общем виде представляют собой разновидность социальных технологий и интегрировано сочетают в себе элементы психологических и педагогических технологий. В результате их использования достигаются как педагогические, так и психологические цели практико-ориентированной профессиональной подготовки кадров... Психолого-педагогические технологии – это специфичный способ изменения индивида, направленный на его прогрессивное развитие, формирование и становление личностнообразующих характеристик»<sup>20</sup>. В итоге – все технологии, компетенции и т.п. должны быть направлены на формирование успешного молодого специалиста: и практически, и морально ориентированного на будущую профессию.

<sup>16</sup>См.: Северов В.Г. Система практико-ориентированной профессиональной подготовки кадров .... – С. 81 – 100.

<sup>17</sup>См.: Терпугова Н.Ф. Психолого-педагогические условия развития профессионально-субъектной позиции молодого учителя: Автореф. дис. ... канд. пед. наук. – Астрахань: 2009.

<sup>18</sup>Колесова В.К. Культура педагогического взаимодействия как фактор совершенствования образовательного процесса в вузе: Автореф. дис. ... канд. пед. наук. – Нижний Новгород: 2009. – С. 11.

<sup>19</sup>Гнатюк Т.Е. Формирование готовности преподавателей гуманитарных дисциплин военных вузов к эффективному осуществлению педагогической деятельности: Автореф. дис. ...канд. пед. наук. – СПб.: 2002. – С. 3.

<sup>20</sup>Северов В.Г. Практико-ориентированная профессиональная подготовка кадров .... – С. 2.

## THE SYSTEM OF PRACTICE-ORIENTED TRAINING IN THE INTERNATIONAL MARKET INSTITUTE (THE CASE OF «STATE AND MUNICIPAL MANAGEMENT» TRAINING PROGRAMME)

© 2012 A.O.Buranok<sup>o</sup>

International Market Institute

The article considers modern problems of professional training for state and municipal management.

*Keywords:* professional education; practice-oriented training of students; state and municipal management.

<sup>o</sup> Alexander Olegovich Buranok, PhD in historical sciences, associate professor of Public Administration and Legal public service. E-mail: [buranok@yandex.ru](mailto:buranok@yandex.ru)