

В.Е. СЕВРЮГИН –

*зав. кафедрой административного
и финансового права Тюменского
государственного университета,
заслуженный юрист России,
д-р. юрид. наук, профессор,*

О ПЕРСПЕКТИВАХ ПОДГОТОВКИ ГОСУДАРСТВОВЕДОВ В ВУЗАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Прошло более 14 лет с момента образования новой гуманитарной специальности «Государственное и муниципальное управление» (ГМУ) (утверждённая Госкомвузом РФ от 25 апреля 1994 года за № 377, код 061000).

В 2000 году приняты ГОСТы второго поколения по специальностям «Государственное и муниципальное управление» и «Менеджмент», закрепившие подготовку менеджеров по направлению «Менеджмент» в блоке экономических наук. Фактически и содержательно подготовка менеджеров по этим разным специальностям мало чем отличается.

Предпринятый нами сравнительный анализ государственных требований как старого, так и нового ГОСТа к содержанию и уровню подготовки специалистов-менеджеров по данным смежным специальностям, как был, так и остался пустым набором случайных дисциплин, не имеющих единой системы, во многом схоластичных и противоречивых. Хотя изначально по плану Государственного комитета по высшему профессиональному образованию РФ подготовка управленческих кадров для органов публичного управления, то есть специалистов по государственному и региональному управлению (с 1993 года – ГМУ), входила в блок юридических наук и была ориентирована на формирование государственного аппарата нового образца в современной России.

Однако подготовка управленцев нового образца так и не началась, несмотря на то, что специалистов ГМУ выпускают 280 вузов РФ из 1041 и еще 540 филиалов, т.е. каждый пятый вуз России. Например, только в городе Тюмени специалистов в области государственного и муниципального управления готовят пять высших учебных заведений. По сути, все выпускники ГМУ очной формы обучения вузов и факультетов РФ такого профиля подготовки не имеют реальных шансов попасть на государственную или муниципальную службу, не имея базового юридического, управленческого или экономического образования.

В лучшем случае они идут на работу продавцами супермаркетов, магазинов, менеджерами по продаже товаров с баз, складов, секретарями в офисы компаний, охранные и коммерческие структуры либо вновь поступают в вузы на другие специальности, где переучиваются на соответствующих специалистов.

В результате бессистемных, перманентных реформ численность государственного аппарата РФ к 2000 году превысила один миллион человек (1 млн. 340 тыс. человек) без Министерства обороны РФ, МВД РФ и других специальных служб¹, и в настоящее время не соответствует современным требованиям не только по количественному составу, но и по качеству работников.

Таким образом, можно сказать, что менеджерский подход в подготовке управленческих кадров для органов публичной власти в РФ себя исчерпал, а менеджерское управление страной себя дискредитировало, породив невиданную по размерам коррупцию и бюрократизм во всех сферах государственной и общественной жизни. При этом за это время в отсутствие государственной системы подбора и расстановки кадров управления и её правового регулирования подросла целая каста непрофессиональных и некомпетентных чиновников, как в центре, так и на местах «приватизировавших» или купивших соответствующие должности в структурах государственной и местной власти и превративших эти должности в собственные кормушки. В своём Послании Федеральному Собранию Российской Федерации в 2005 году Президент РФ В.В. Путин был вынужден признать, что российское чиновничество представляет собой «замкнутую и подчас просто надменную касту, понимающую государственную службу как разновидность бизнеса»².

В то же время опыт подготовки управленческих кадров нового уровня для органов публичной власти, главным образом структур региональной и местной власти, есть в Тюменском государственном университете, в котором впервые в Западно-Сибирском регионе, на базе юридического факультета было открыто отделение по подготовке государственных и муниципальных служащих с присвоением квалификации юрист-менеджер, с разрешения Министерства образования РФ по экспериментальному учебному плану. И этот эксперимент признан успешным.

Для обеспечения качественной подготовки будущих управленцев решением учёного совета университета в 1995 году было принято решение о создании нового специального факультета, отвечающего этим

¹ Государственная Дума РФ: стенограмма заседаний, 2001. № 105. С. 27.

² Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации. М. 2005.

требованиям. И начиная с 1995–1996 учебного года новый факультет «Государствоведение», единственный в РФ, начал вести целенаправленный набор и подготовку управленческих кадров для органов публичной власти Западно-Сибирского региона, то есть юристов-менеджеров по очной и заочной формам обучения. Одновременно на основе обобщения опыта первых трёх выпусков юристов-менеджеров и проведённого в 1998–2000 годах конкретного социологического исследования востребованности выпускников факультета на рынке труда Западно-Сибирского региона в Министерство образования РФ и УМО по этой специальности были направлены конкретные предложения. В частности, экспериментальный учебный план подготовки управленческих кадров для органов публичной власти в разрабатываемый госстандарт второго поколения, учёт которых позволил бы существенно улучшить содержание подготовки государственных и муниципальных служащих в РФ. Тем более что значительный интерес и положительный импульс к развитию новой специальности ГМУ в это время придало принятие новых ФЗ России от 1995 года «Об основах государственной службы РФ», «Об общих принципах организации местного самоуправления» и принятие аналогичных законов во всех субъектах РФ (1996–1997 гг.)

Целью данного социологического исследования явилось изучение не только рынка труда, но и общественного мнения, мнения органов государственной и местной власти о необходимости юридической подготовки будущих юристов-менеджеров для работы в аппаратах органов законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления, кадровых аппаратах, в области маркетинга и менеджмента. Исследование осуществлялось с помощью экспертного опроса. В качестве экспертов привлекались депутаты законодательных органов различного уровня (районов, городов, округов, области), руководители и ответственные сотрудники департаментов, управлений, отделов правовой работы и кадровой службы, экономики и прогнозирования, землеустройства, экологии и природопользования, информатики и региональных отношений, по делам национальностей, государственной службы и местного самоуправления, юстиции и другие, а также главы и заместители глав администраций посёлков, городов. В опросах приняло участие более 200 человек работников администрации Тюменской области, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов, а также руководители администраций практически всех поселений и районов Тюменской области.

Локальные рамки проведённых опросов были заранее ориентированы на объективную и качественную интерпретацию полученных ре-

зультатов. В фокусе изучения оказались личные суждения и особенности индивидуального опыта государственных и муниципальных служащих о различных проблемах подготовки специалистов для работы в новых рыночных условиях. Их опыт оказался очень ценен для нас, хотя и субъективно окрашен. Полученные результаты опросов, их обобщение и интерпретация позволили прийти в конечном итоге к ряду выводов и заключений.

Суммирующим показателем деятельности образовательных структур как на федеральном, так и на региональном уровнях выступает качество подготовки специалистов для органов государственной и местной власти. Суждения респондентов свидетельствуют об их неудовлетворенности тем, как готовятся специалисты в вузах России, в том числе и в Тюменской области. Судя по оценкам респондентов, они больше удовлетворены тем, как готовятся специалисты в технической и экономической сферах (61%), в меньшей степени – в сферах государственной власти и местного самоуправления (32%) и ещё меньше – в сфере обеспечения правопорядка (16%).

Заслуживают внимания суждения респондентов о причинах слабой подготовленности специалистов в правовых вопросах, в вопросах управления, о недостатках юридических знаний. При этом доминируют высказывания о слабом качестве юридического и управленческого образования в северных округах, о невозможности устроиться на работу в любые органы публичной власти, например, в городскую или районную администрацию на любую должность с профессией менеджер (72%). Одновременно половина респондентов отмечает, что они согласны обучаться на управленческом факультете или по управленческой специальности, но с обязательным изучением юридических, экономических, финансовых и других базовых дисциплин и присвоением двойной квалификации (желательно юрист-менеджер, юрист-управленец, юрист-экономист, экономист-менеджер и т.п.), что позволило бы им в будущем трудоустроиться по избранной специальности в структурах публичной власти.

Результаты опроса позволили сделать некоторые выводы о перспективах подготовки специалистов-управленцев для Западно-Сибирского региона. Во-первых, сложилась реальная возможность подготовки управленческих кадров для органов публичной власти на качественно новом уровне, в том числе на базе высшего образования по сокращенной образовательной программе с 3-летним сроком обучения и присвоением квалификации «юрист-менеджер». Специалистов такого уровня ни один вуз России пока не выпускает. Во-вторых, назрела потребность в переподготовке и повышении квалификации руководите-

лей структурных подразделений и специалистов аппарата управления законодательных и исполнительных органов Тюменской области, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов в едином вузе (предполагается на базе Института государства и права Тюменского государственного университета) с выдачей диплома о втором высшем образовании по специальности «Государственное и муниципальное управление» с присвоением квалификации «государствовед» или «юрист-менеджер». В-третьих, появилась необходимость в принятии конкретных управленческих решений по специализациям деятельности работников и специалистов всех служб администрации области и автономных округов.

В деятельности органов публичной власти и её носителей – государственных и муниципальных служащих – отчётливо прослеживаются два направления: 1) юридическое (или правовое), связанное с точным и строгим выполнением предписаний закона, и 2) управленческое (или административное), характеризующееся строгим подчинением вышестоящему органу (должностному лицу) и точным исполнением его руководящих указаний. В свою очередь это требует хорошего знания всего массива как федерального законодательства, так и законодательства субъекта Федерации. Получить такие управленческие и юридические знания можно лишь в хорошем высшем учебном заведении, а не в суррогатной структуре, имеющей лишь название «академии, университета или их филиалов», что отмечается подавляющим большинством респондентов. Эти два направления в деятельности государственных и муниципальных служащих тесно взаимосвязаны. С одной стороны, нельзя точно выполнить требования предписаний закона, не зная их содержания, а с другой – точное исполнение указаний руководителя невозможно без знания руководящих документов, которые носят, как правило, публично-правовой характер.

Суждения респондентов о слабой нормативной базе, о слабом знании законодательства, о недостаточности его применения и исполнения одновременно свидетельствуют о том, что правовая подготовка и правовая ориентация пока не стали приоритетными в деятельности государственных и муниципальных служащих при принятии или подготовке управленческих решений. Одновременно с проведением экспертного опроса респондентов анализировались и требования нового ГОСТа по специальности «Государственное и муниципальное управление» (образца 2000 года).

Существующие крупные недостатки этого ГОСТа второго поколения могут быть сведены к следующему:

1. Принятый новый государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования по специальности 061000 «Государственное и муниципальное управление» с квалификацией «Менеджер» от 17 марта 2000 года за № 233 в настоящее время не соответствует ни по уровню, ни по содержанию подготовки специалистов для структур государственной и местной власти. Достаточно сказать, что он полностью исключает правовую подготовку. По существу он включает лишь одну юридическую дисциплину «Правоведение», которой в природе не существует. И в этом отношении новый государственный образовательный стандарт оказался ещё хуже, чем был предыдущий. Об этом достаточно убедительно в своё время писали и говорили на научно-практических конференциях учёные Тюменского государственного университета, Уральской и Сибирской академий государственной службы.

2. Введение регионального компонента в государственный образовательный стандарт, на наш взгляд, не только не усилило правовую подготовку специалиста, но и в значительной степени её ослабило. Дело в том, что в абсолютном большинстве субъектов Российской Федерации нет юридических вузов либо юридических факультетов университетов и академий, следовательно, нет и специалистов, которые бы могли на профессиональном уровне обеспечить юридическую подготовку государственных и муниципальных служащих. Поэтому региональный компонент в большинстве случаев заполняется педагогическими либо историко-философскими предметами.

3. Отсутствие реальной правовой подготовки государственного и муниципального служащего в базовом вузе реально снижает ценность будущего выпускника в структурах государственной и местной власти. Отсюда неизбежное падение престижа данной специальности и рост её невостребованности как на рынке образовательных услуг, так и в реальной жизни.

4. Отсутствие прямой зависимости между образованием (юридическим, экономическим, управленческим, ранее прямо заложенное в федеральном законодательстве требование обязательного профильного образования отсутствует) государственного и муниципального служащего и его служебной карьерой подрывает авторитет государственной и муниципальной службы в Российской Федерации. Тем более, если большинство таких специалистов-менеджеров готовятся как попало и где попало. И уже совсем недопустимо, что существующее в настоящее время неразрешимое противоречие в подготовке специалистов для государственной и муниципальной службы заложено уже в самом государственном образовательном стандарте (ГОСТе), специальность –

«ГМУ», а профессия – «менеджер». Возникает вопрос, а нужен ли в дальнейшем такой ГОСТ, который полностью себя дискредитировал?! Ясно, что по такому ГОСТу даже качественных специалистов-менеджеров подготовить невозможно, а уж тем более государственных и муниципальных служащих для органов публичной власти.

Современный период развития гражданского общества, построения правового (т.е. цивилизованного) государства требует повышения правовой культуры населения, формирования уважения к праву, закону.

Разве могут безграмотные в правовых вопросах чиновники формировать правовую культуру населения, правильно понимать и применять законы в своей служебной и профессиональной деятельности?

Представляется, что пришло время вести подготовку юристов-правоведов и управленцев с юридическим образованием сразу по двум направлениям, двум ГОСТам высшего профессионального образования: 1) правоведения – для подготовки юристов для органов прокуратуры, адвокатуры, судебно-следственных органов с присвоением квалификации «правовед» и 2) государствоведения – юристов для структур публичной власти, юридических и кадровых служб предприятий, организаций, учреждений, банков и т.п. с присвоением квалификации «государствовед».

Представляется, что при подготовке нового ГОСТа третьего поколения необходимо учесть ошибки, заложенные в предыдущих стандартах высшего профессионального образования, и выйти на подготовку государственных и муниципальных служащих по новым специальностям «Государствоведение» с присвоением им квалификации «юрист-менеджер» либо «государствовед».

Десятилетний опыт подготовки государствоведов уже есть в Тюменском государственном университете. Есть надежда, что этот опыт будет востребован на благо России.