

УДК 378.14

Никифорова Ольга Алексеевна

доцент, канд. биол. Наук, доцент кафедры ГиМУ

ФГБОУ ВО «КузГТУ»,

г. Кемерово, РФ

E-mail: nikiforovaao@kuzstu.ru,

КОМПЕТЕНТНОСТНЫЙ ПОДХОД К ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ

Аннотация. Повышение престижа муниципальной службы, рост уважения к ней в обществе в значительной степени определяется компетентностью ее служащих. В статье проводится обоснование необходимости актуализации компетентностного подхода к профессиональной подготовке муниципальных служащих.

Ключевые слова: Компетентностный подход, компетенции, государственные и муниципальные службы, профессиональная подготовка.

В современных условиях поиска оптимальной модели развития общества в Российской Федерации существует множество проблем относительно правоприменительной практики института муниципальной службы, от которой во многом зависит реализация выбранного курса развития страны и ее место в мировом сообществе. В основе этих проблем – коррупция, бюрократия и нехватка кадров соответствующего профессионального уровня.

Российским законодательством муниципальная служба определяется как профессиональная деятельность, основным принципом которой является професионализм и компетентность, что формирует очевидную зависимость: успешность муниципального управления в стране определяется компетентностью муниципальных служащих, которая формируется в условиях профессиональной подготовки.

Выявлено немало исследований, касающихся профессиональной подготовки муниципальных служащих, однако проблема формирования компетенций у будущих управленцев и оценки их у действующих чиновников остается по-прежнему малоизученной.

В н. в. базовой задачей образовательной политики РФ является обеспечение образования в соответствии с современными стандартами качества с сохранением его фундаментальности и соответствия актуальным потребностям населения. Эффективным решением поиска оптимального формата построения современной креативной парадигмы реформируемой системы образования является компетентностный подход.

Компетенции муниципальных служащих можно определить, как комплекс эффективных моделей поведения при выполнении рабочих задач и исполнении организационных функций, а уровень компетенций определяет профессиональную пригодность служащего, его способность осуществлять служебную деятельность [14,

15, 19]. Особенности профессиональных компетенции в сфере государственной (муниципальной) службы: ее стратегический характер, ограниченность системой нормативно-правового регулирования, необходимость существования надежных критериев ее измерения и методов оценки [8].

Проведем анализ регулирующих и контролирующих регламентов компетенций государственных (муниципальных) служащих различных должностей.

Федеральный закон №58-ФЗ [1] закрепляет наравне с такими принципами построениями госслужбы, как законность и открытость – компетентность и профессионализм служащих, которые предполагают понимание направления деятельности соответствующего органа, готовность в соответствии с должностными регламентами деятельности исполнять свои служебные обязанности и следовать интересам населения государства.

Согласно Федеральному закону №79-ФЗ (ст. 47) «профессиональная служебная деятельность гражданского служащего осуществляется в соответствии с должностным регламентом...» [2]. Среди основных обязанностей - строгое соблюдение законодательства РФ, исполнение должностных обязанностей в соответствии с должностным регламентом соответствующего государственного органа, поддержание уровня проф-квалификации, необходимого для эффективного исполнения должностных обязанностей (ст.47). Документ указывает на четкое соответствие компетенции госслужащего и её постоянное развитие.

Контроль качества профессиональной деятельности государственных служащих, включая молодых специалистов, затруднен, т.к. в Федеральном реестре классификация должностей госслужащих представлена без привязки к необходимым компетенциям. Проф-компетенции не прописаны должным образом в должностных регламентах, контрактах и планах индивидуального развития. Уровень профессиональной компетентности служащего можно определить лишь в процессе испытаний при приеме на службу, оценки компетенции и профессионализма, в ходе аттестации (ст.48) или квалификационного экзамена (ст.49).

В 2016 г в Приказе Росстандарта №156 [3] утверждены общие требования к ЗУНам и компетенциям служащих, среди которых знание нормативных правовых актов РФ, регламентирующих прохождение государственной службы; знание русского языка; основ делопроизводства и документооборота; знание и навыки в области информационно-коммуникационных технологий. Кроме этого, на сайте Госслужбы в разделе «Вакансии» размещены требования к навыкам и квалификации различных должностей государственной гражданской службы в зависимости от профессиональной области, уровня, группы и категории должности. Отметим, что на региональном и муниципальном уровне предпочтение в большинстве своем отдается навыкам, позволяющим вести эффективную работу с населением.

Эффективность государственного и муниципального управления (ГМУ) напрямую связана с уровнем компетентности управлеченческих кадров, сформированной системой высшего образования соответствующего профиля.

Профессиональная подготовка компетентных муниципальных служащих предъявляет многоаспектные требования к системе высшего образования, основная цель которого – подготовка квалифицированного специалиста соответствующего уровня и профиля, конкурентоспособного на рынке труда, компетентного, готового к постоянному профессиональному росту.

Исследователи отмечают ряд проблем профессиональной подготовки ГиМУ служащих, среди которых:

- не проработанность образовательных программ ВУЗов, использование устаревших образовательных методик, отсутствие опережающего обучения, недостаточная сформированность у выпускников системного, стратегического мышления;

- малая связь с практическими потребностями органов управления;

- отсутствие профессионального стандарта с перечнем требований к профессиональным компетенциям выпускника по направлению подготовки ГМУ, что препятствует корректной идентификации наполнения образовательных программ;

- недостаточная разработанность нормативно-правовой базы системы профессионального образования госслужащих;

- быстрая смена внешних (по отношению к образовательной организации) запросов к содержанию образовательного процесса по направлению ГМУ, обусловленная процессами активного реформирования государственной сферы управления[5, 11, 18].

Направление обучения «Государственное и муниципальное управление» — одно из самых молодых в российском образовании. Оно появилось в 1992 г.; с 2015г специалистов в сфере ГМУ готовят уже по федеральному государственному образовательному стандарту (ФГОС) поколения 3+ [4], в разработке ФГОС 3++.

ГМУ как наука представляет собой комплекс множества научных дисциплин - юриспруденция, экономика, политология, психология, менеджмент и т. д., поэтому стандартное содержание образовательной программы по направлению ГМУ предусматривает формирование компетенций в области правовых норм и современных технологий публичного управления, экономики, государственных и муниципальных финансов, работы с кадрами, этики и психологии управления. Одновременно с этим студенты получают подготовку по делопроизводству, иностранному языку, информационным технологиям.

Компетентностный подход ориентирует высшую школу на результаты образования: в образовательную программу закладываются четкие параметры того, что студент будет знать и уметь применять «на выходе». Компетенции, регламентирующие результаты освоения программы, представленные в ФГОС, делятся на три типа:

- *общекультурные* – едины для всех выпускников и направлены на формирование ценностей современного общества: патриотизм и гражданственность,

высокие морально-нравственные характеристики, языковая и правовая культура, умение работать в команде.

- *общепрофессиональные* - применяются в рамках одного поля профдеятельности и помогают правильно применять накопленные знания.

- *профессиональные* - формируются на основе необходимых молодому специалисту практических профессиональных навыков для эффективного исполнения обязанностей.

В то же время в научных публикациях [6, 10] существует более детальное разделение компетенций с добавлением *личностных*, которые хоть и коррелируют с общекультурными компетенциями, но не являются им тождественными. Формирование и развитие личностных компетенций будущего государственного (муниципального) служащего является достаточно сложной проблемой, связанной с выработкой внутренней устойчивости к коррупционной деятельности, организованности, понимания несовместимости безнравственного поведения госслужащих с нормальным развитием общества и др. [20].

В рамках компетентностного подхода эксперты отмечают такие важные для госслужащего личностные характеристики как

- умение воспринимать новую информацию и работать с ней; стрессоустойчивость, уравновешенность, организованность (включая навык эффективного распоряжения временем и др. ресурсами);

- доброжелательность, порядочность, правдивость, справедливость;

- навыки делового этикета ответственность, дисциплинированность, исполнительность, работоспособность, должностная субординация и др.[17, 18, 20, 21].

В ФГОС по направлению подготовки 38.03.04 «ГиМУ» данные компетенции не учитывается, а, значит, при формировании образовательной программы решение о включении их в список обязательных компетенций остается на усмотрении образовательной организации.

Конечно, личностные компетенции надпредметны и междисциплинарны, однако необходимость их формирования является одной из центральных и для обновления содержания образования. Поскольку государственный служащий любого уровня не только организует и направляет работу сотрудников и населения в целом, но и при необходимости оказывает влияние на их поведение уместно в содержании образовательной программы повысить значимость психолого-педагогического блока. При несоответствии личностных психологических и психофизиологических качеств занимаемой должности от сотрудника невозможно ожидать позитивных результатов его деятельности, высокой степени ее эффективности, вне зависимости от полученного или получаемого им образования.

Очевидно, что на начальном уровне профдеятельности выпускник направления ГМУ, не имея опыта управленческой деятельности, будет опираться не только на профкомпетенции, полученные в процессе обучения, но и на свои личностные

качества. Для эффективной работы в государственном органе молодой специалист должен понимать какие личностные качества помогут ему в исполнении своих обязанностей. Данное понимание может быть сформировано не только с позиции собственного жизненного опыта, но и при учете требований работодателя, и при целевом формировании образовательного пространства в ВУЗе.

Следовательно, в университете (институтах) должно быть активизировано психолого-педагогическое и здоровьесберегающее сопровождение образовательного процесса [12], усовершенствована система воспитательной работы, создающей условия для формирования личностных компетенций, разработаны и внедрены комплексы целевых программ, направленных на формирование необходимых личностных компетенций студентов.

Кардинальное изменение структуры национальной экономики, включая реформирование отношений собственности в РФ, определяет необходимость модернизации содержания экономических дисциплин (курсов) в образовательной программе ГМУ.

Отметим, что развитие компетентностного подхода к профессиональной подготовке специалистов ГМУ должно проявляться в вариативности образования, что имеет место в действующем в н. в. ФГОС 3+.

Расширение спектра дисциплин по выбору позволяет студентам строить индивидуальную образовательную траекторию в соответствии со своими интересами и запросами работодателей.

В.И. Байденко разработал метод экспертного анализа, позволяющего осуществлять персонализацию образовательных программ с учетом индивидуальных компетентностных дефицитов обучающихся и существуют исследования, подтверждающие его эффективность [13].

Очевидно, что вариативная часть программы должна формироваться с учетом заказа со стороны работодателей, которые, как правило, не влияют на содержание образовательной программы по анализируемому направлению. Минимизация разрыва между компетентностью будущего специалиста (реальные условия профподготовки) и требованиями работодателя (государство, органы государственной власти) способствует системной актуализации компетентностного подхода к содержанию образования по направлению ГМУ.

Ситуацию привлечения к обучению по направлению ГМУ наиболее одаренной и талантливой молодежи обостряет необоснованное ежегодное снижение бюджетных мест и увеличение стоимости обучения по направлению ГМУ, что Министерство науки и высшего образования объясняет переизбытком специалистов данной профессии на рынке труда. Но речь должна идти о компетентных, высокопрофессиональных специалистах. При существующем подходе на данное направление приходят учиться в основном те, у которых в семье достаточно высокий финансовый доход. Результаты тематических исследований [5, 11, 18], показывают, что муниципальную службу в России в основном осуществляют специалисты, не

имеющие базового профессионального образования в сфере управления (84-98%), а выпускники вузов, готовящих специалистов в сфере государственного и муниципального управления, далеко не всегда получают возможность трудоустроиться по специальности.

Важным препятствием является отсутствие адекватного учета направления и уровня образования при замещении должностей в госаппарате, что снижает ценность профподготовки по ГМУ. В законодательстве о государственной гражданской службе нет квалификационной рамки, нет требований к образованию с разделением на бакалавриат и магистратуру.

Безусловно, профподготовка компетентных муниципальных служащих невозможна без применения современных приемов практико-ориентированного активного обучения, включая проблемное обсуждение, метод проектов, кейс-метод, «мозговой штурм», деловая игра, круглый стол, дебаты и др., что требует высокого уровня профессионализма и профессорско-преподавательского корпуса. Однако, как показывают исследования [10], у большинства преподавателей на данные формы работы со студентами не хватает времени из-за небольшого количества аудиторных часов при реализации дисциплины, возросшего объема бюрократической нагрузки, слабой методической поддержки со стороны административных структур вуза, недостаточных возможностей повышения квалификации.

Перечисленные проблемы, влияющие на уровень профессиональной подготовки компетентных в сфере ГМУ выпускников, требуют своего разрешения. При этом первостепенной задачей является формирование и закрепление *компетентностной образовательной модели* по направлению ГМУ, являющейся системным ресурсом повышения качества образования.

Поиск эффективной компетентностной модели в сфере ГМУ, учитывающей особенности отечественной управленческой культуры и опыт мировой практики, предусматривает оценку пригодности, анализ творческой доработки и адаптации [10]. При создании модели компетенций целесообразно придерживаться алгоритма действий, описанного Тихоновой А.И. [16]. Первым этапом процесса должно явиться получение представлений о должном результате обучения, проектирование которого должно осуществляться администрацией ВУЗа, выпускающей кафедрой совместно с работодателями. В перспективе такой процесс должен быть согласован с требованиями, закрепленными в профессиональных стандартах государственного (муниципального) служащего, разработка которых ведется в настоящее время.

В отсутствие модели наиболее объективным инструментом оценки качества подготовки будущих специалистов по выбранному направлению является ежегодное анкетирование работодателей, предусматривающее оценку их удовлетворенности компетентностью выпускников по направлению ГМУ.

Формирование компетентностной модели, разработка показателей диагностики сформированности комплекса компетенций представляется взаимополезной: работодателям она позволит снизить издержки по профоргбору и адаптации молодых

сотрудников; даст в распоряжение инструменты для оценки развития компетенций; ВУЗ будет, учитывая потребности рынка труда, обучать студентов необходимым обществу компетенциям [7].

Таким образом, повышение престижа муниципальной службы, повышение ее легитимности требует совершенствования системы профессиональной подготовки по направлению ГМУ, в том числе посредством внедрения в систему высшего образования компетентностного подхода, отвечающего современным стандартам качества образования, потребностям современного общества в компетентных и профессиональных управленцах.

Список литературы:

1. Федеральный закон от 27.05.2003 №58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»
2. Федеральный закон от 27 июля 2004 года №79-ФЗ «О государственной гражданской службе»
3. Приказ Росстандарта от 17.02.2016 №156 «Об утверждении типового должностного регламента федерального государственного гражданского служащего Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии»
4. Приказ Минобрнауки России от 10.12.2014 N 1567 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 38.03.04 Государственное и муниципальное управление (уровень бакалавриата)»
5. Агибалова О. Ю. Развитие системы подготовки и повышения квалификации кадров муниципального управления в регионе: автореф. дисс. ... канд. экон. наук, Курск, 2012. -24 с.
6. Адаев И.А. Критерии и показатели уровня сформированности профессиональных компетенций в области научно-исследовательской деятельности у студентов педвузов // Фундаментальные исследования. 2014. № 5-2. С. 328—331
7. Анализ системы менеджмента качества со стороны руководства по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление» (бакалавр, магистр). Белгород, 2015.
8. Антошина Н.М. Основные тенденции развития современного кадрового состава на государственной службе // Власть. 2011. №2. С. 98
9. Байденко В.И. Выявление состава компетенций выпускников вузов как необходимый этап проектирования ГОС ВПО нового поколения: Методическое пособие. М.: Исследовательский центр проблем качества подготовки специалистов, 2006. С. 11-26
10. Заливанский Б.В., Самохвалова Е.В. Компетентностный подход в практике профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих //

The Journal of scientific articles “Health and Education Millennium”, 2016. Vol. 18. No 2. – 835-839)

11. Мельникова Н. С. Перспективы устранения препятствующих факторов оптимального уровня подготовки по направлению «Государственное и муниципальное управление» на основе реализации инновационного потенциала мотивационного программно-целевого управления в структуре педагогической системы // Актуальные проблемы теории и практики муниципального управления : монография / А.А. Еремин, В.Н. Ильин, Н.Г. Ломова и др. ; под общ. ред. Н.Г. Ломовой ; ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ», Алтайский филиал. – М. ; Берлин : Директ-Медиа, 2014. – С.241-251
12. Никифорова О.А. Здоровьесберегающее сопровождение обучения как необходимый компонент вузовского образования // Учим управлять и учимся управлять: 3-й сборник научных статей по материалам научно-практической конференции школьников, студентов и преподавателей с международным участием. 2017. С. 68-72
13. Пшеничникова Т.Д., Смышляева Л.Г., Минеева Т.М. Инновации в профессиональной подготовке муниципальных служащих // Высшее образование в России. - 2010, № 4. - С.49-53/
14. Равен Дж. Компетентность в современном обществе. Выявление, развитие и реализация. М., 2002.
15. Социальная политика: учебник / Под общ. ред. Н.А. Волгина. — М.: Издательство «Экзамен», 2003
16. Тихонова А.И. Компетентностный подход в деятельности по управлению персоналом в системе государственной службы // Современное общество и власть, 2015, №4
17. Чубарова Н.Л. Компетентностный подход в подготовке управленческих кадров (политологический аспект): автореф. дисс. ... канд. полит. наук, Ростов-на-Доне, 2013. - 22 с.
18. Штурбабин А.Ф. Профессиональная подготовка кадров для органов местного самоуправления: проблемы и пути решения // Актуальные проблемы современности: наука и общество. – 2014, №1. – С. 45-48
19. Шапошников К.В. Контекстный подход в процессе формирования профессиональной компетентности будущих лингвистов-переводчиков: Автореф. дисс. канд. пед. наук – Йошкар-Ола, 2006. - 24 с.
20. Ядченко Е.М. Формирование личностных компетенций студентов в процессе реализации воспитательной системы технического ССУЗ: Автореф дисс... канд. пед. наук. – Томск, 2009. – 22 с.
21. Dr V. Dulewicz. Human Resource Development International. –2005, March.– Vol. 8. – № 1, 27-46. – pp. 616-626