

ПРОТИВОРЕЧИЯ ВНЕДРЕНИЯ КОМПЕТЕНТНОСТНОГО ПОДХОДА В ПРАКТИКУ ПРОФЕССИОНАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

**Ярошенко
Галина
Васильевна** кандидат политических наук, доцент кафедры политологии и этнополитики, Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70/54). E-mail: yaroshenkogv@urui.ranepa.ru

**Ковалев
Николай
Юрьевич** студент, Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70/54). E-mail: kowaliow.kolya@yandex.ru

Аннотация

В настоящей статье авторы представляют результаты проведенного ими пилотного социологического исследования, посвященного изучению мнения бакалавров об уровне внедрения компетентностного подхода в образовательной среде и деятельности государственных гражданских служащих, опрос магистрантов, семантического контент-анализа образовательного и профессиональных стандартов, должностных регламентов. Полученные результаты исследования позволяют авторам выявить основные условия и предложить механизмы, при соблюдении которых компетентностный подход может способствовать успешной профессионализации гражданской службы.

Ключевые слова: государственная гражданская служба, компетентностный подход, образовательный стандарт, профессиональный стандарт, должностной регламент, социологическое исследование, контент-анализ.

В последние годы в отечественной и зарубежной практике, и далеко не только применительно к проблемам реформирования государственного управления и введения новых стандартов эффективности профессиональной деятельности госслужащих, а значительно шире – в рамках своеобразной парадигмы профессионализации человеческих ресурсов, все чаще используются понятия «компетенция» и «компетентность». Компетенция представляет собой модель поведения специалиста, выполняющего рабочую задачу в организации, а компетентность рассматривается как конечный результат, свидетельствующий о способности специалиста достигать цели [1, с. 53].

Понятия «компетенция» и «компетентность» можно различить следующим образом: под профессиональной компетенцией понимаем профессионально статусные возможности по осуществлению человеком государственных, социальных и личностных полномочий в профессиональной деятельности. Под профессиональной компетентностью мы понимаем личностные возможности государственного гражданского служащего, позволяющие ему действовать конструктивно в рамках определенной профессиональной компетенции [2, с. 127].

Обращение к исторической ретроспективе происхождения и развития компетентностного подхода позволяет увидеть, что ещё в советской научной школе существовали предпосылки для его зарождения.

Принято полагать, что сама идея компетентностного подхода в нашей стране зародилась в 80-е годы прошлого столетия – с момента опубликования в журнале «Перспективы. Вопросы образования» статьи В. Ландшера «Концепция “минимальной компетентности”» [3]. С тех пор в отечественной управленческой науке, благодаря, в частности, работам И. Я. Лернера и В. В. Краевского, стало уделяться пристальное внимание освоению индивидами социального опыта, включающего в себя не только некий набор знаний, умений и навыков, но и опыт эмоционально-ценностного отношения к творческой деятельности [4] [5 с. 186].

В отечественной традиции имеются также работы, в которых обосновываются структура профессиональной компетенции (профессиональные знания, умения и установки; личностные особенности, обеспечивающие овладение профессиональными знаниями и умениями), ее виды (специальная, социальная, личностная и индивидуальная) и группы (относящиеся к самому себе как к личности/субъекту, к взаимодействию с другими людьми и к деятельности) [6].

Обобщая зарубежный опыт развития компетентностного подхода, можно сказать, что появление функциональных и многомерных компетенций расширило первоначальный «поведенческий подход», сформировавшийся в США под влиянием представлений о компетенциях в образовании и управлении. С развитием научной мысли во Франции и Германии «компетентностный подход» обрёл более целостную структуру, в которой знания, умения и навыки вместе с поведенческими и мотивационными аспектами вошли как составные элементы общей кластерной структуры компетенций [7–9]

В России компетентностный подход в установлении квалификационных требований только внедряется. В настоящее время в основном он используется в системе образования, в том числе профессионального. Компетентностный подход стал основой для формирования федеральных государственных образовательных стандартов (далее – ФГОС) нового поколения. В соответствии с исследованиями Я.Г. Зинченко [1], Г.П. Зинченко [10], И.А. Зимней [11], В.И. Байденко [12] и других исследователей специалист с высшим образованием должен обладать определенным набором компетенций, характеризующих его как личность и специалиста.

Внедрение компетентностного подхода в практику высшей школы привело к выделению нескольких видов компетенций, которые необходимы для специалиста любого направления: социально-личностные, экономические и организационно-управленческие, общенаучные и общепрофессиональные. Также в отечественных ФГОСах закрепилось деление компетенций на общекультурные и профессиональные. Формулировка компетенций обычно производится в таких терминах, как готовность, способность, умение и владение.

ФГОС нового поколения «3+» бакалавриата по направлению 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление» содержат перечень компетенций, которые можно считать базовыми (обязательными) для выпускников. Стандарт содержит 9 общекультурных, 6 общепрофессиональных, и 27 профессиональных компетенций по осуществлению организационно-управленческой, информационно-методической, коммуникативной, проектной, вспомогательно-технологической (исполнительской), организационно-регулирующей, исполнительно-распорядительной деятельности [13].

Заслуживает внимания деятельность Минтруда Российской Федерации по разработке методических и инструктивных документов. На основе разработанных рекомендаций Минтруда в работу кадровых служб государственных органов внедрены современные кадровые технологии и инструменты, в том числе по установлению квалификационных требований к государственным гражданским служащим. Министерство разработало "Справочник квалификационных требований к специальностям, направлениям подготовки, знаниям и умениям, которые необходимы для замещения должностей государственной гражданской службы с учетом области и вида профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих", в котором и представлены базовые компетентностные требования.

Компетентностный подход к определению профессионализма государственной гражданской службы также раскрывается и в должностных регламентах, разрабатываемых на основе методических инструментариев по установлению квалификационных требований для замещения должностей государственной гражданской службы, разработанного Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации. Представляет особый интерес анализ квалификационных требований для замещения должности гражданской службы.

В какой мере соответствуют друг другу образовательный и профессиональный стандарт? Для ответа на этот вопрос необходимо проанализировать требования к результатам освоения программы бакалавриата по направлению подготовки 38.03.04 «Государственное

и муниципальное управление», квалификационные требования, предъявляемые Минтрудом к сфере регулирования финансовой деятельности и финансовых рынков [14], а также квалификационные требования непосредственного представителя нанимателя¹.

Проведенный контент-анализ образовательного и профессионального стандартов, должностных регламентов показал острую нехватку формируемых во время учебного процесса компетенций, связанных с юридической деятельностью, а также с деятельностью в сфере банкротства и аудита. Так, например, из 28 (Минфин) и 9 (ФНС) требований к профессиональным знаниям в сфере законодательства РФ, ФГОС и учебный план по направлению подготовки 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление», профиль «Государственные и муниципальные финансы», обеспечивает лишь 5 и 3 соответственно. Таким образом, можно сделать вывод о том, что существующие подходы к формированию требований к содержательной части профессиональной квалификации государственных служащих, используемые на практике в системе государственного управления, рекомендуемые Министерством труда и принятые в высшем профессиональном образовании, не совпадают. Безусловно, итогом данной ситуации становится увеличивающийся разрыв между системой образования и реальными требованиями представителя нанимателя государственного служащего. Но тем не менее, в высшей школе профессорско-преподавательский состав активно применяет механизмы по сглаживанию остроты этого разрыва: так, профессор Т.В. Игнатова [15, с. 66] для преподавания курса «Государственное регулирование предпринимательства» использует опыт действующих предпринимателей и руководителей.

Данная тенденция нашла свое отражение и на практике. Основываясь на статистический бюллетень Росстата [16, с. 335], можно увидеть, что состав кадров государственной гражданской службы по направлениям подготовки базового высшего профессионального образования выглядит следующим образом: имели высшее образование по направлению юриспруденция 35% госслужащих, экономика и управление 32%, а по специальности государственное и муниципальное управление лишь 3,8%, что составляет 53 568 человек из 1 409 700 чиновников. То есть работодатель на переполненном рынке труда делает выбор в пользу специалистов-фундаментального знания юриспруденции и экономики, а не прикладного государственного и муниципального управления.

Для решения данного рода проблемы видится целесообразным пересмотреть реальный образовательный процесс, в котором на сегодняшний день, по словам магистрантов 1 курса обучения по направлению подготовки 38.04.04 «Государственное и муниципальное управление», профиль «Государственное управление и местное самоуправление», не заложено углубленного изучения ни государственного устройства, ни политических и социально-экономических процессов, ни методологических принципов, ни юридических норм. Магистранты убеждены, что формирование вариативной части обучения в бакалавриате основывалось на наполнении учебного плана дисциплинами не только не формирующими особого управленческого мышления, но и не закладывающих прикладных знаний и умений. Для изменения сложившейся ситуации, по мнению авторов, необходимо внести коррективы в перечень дисциплин вариативной части, а именно расширить его, добавляя дисциплины юридические, например, финансовое право, налоговый контроль и ответственность за нарушения законодательства о налогах и сборах, правовое регулирование денежного обращения и расчетов, бюджетное право и бюджетный процесс; экономические, например, управление государственными расходами, аудит, не налоговые доходы региональных и местных бюджетов. В соответствии с учебным планом дисциплины по выбору представлены в большинстве своем лишь в 6,7,8 семестрах, стоит также дополнить этот список и 3, 4 и 5 семестром.

¹ Например, квалификационные требования для замещения должности начальника отдела планирования, мониторинга и финансового обеспечения Департамента бюджетной политики в сфере государственного управления, судебной системы, государственной гражданской службы Министерства финансов Российской Федерации и начальника отдела аналитики и планирования Финансового управления Федеральной налоговой службы.

Предлагаемые компетентностные требования должны быть хорошо проработаны, т.е. быть релевантными (соответствовать цели использования), дискретными (содержать систему поведенческих индикаторов оценки), простыми и доступными для эмпирической фиксации (через систему поведенческих индикаторов), гибкими (принципиально развиваемыми согласно изменяющимся условиям внешней и внутренней среды) и справедливыми (с точки зрения тех, кто их использует, и тех, для оценки кого они применяются) [17].

Однако никто не гарантирован от ошибок при построении моделей компетенций, должностных регламентов государственной должности государственной гражданской службы, к которым, прежде всего, относят «пересекающиеся компетенции» (следствие использования схожих индикаторов для разных компетенций), «гибридные компетенции» (излишне многословные, экстравагантные индикаторы), «противоречивые компетенции» (утверждения с противоположными смыслами); «неструктурированные по уровням развития» и др. [18]

Для понимания общественного мнения было проведено пилотное социологическое исследование, в рамках которого были опрошены 80 студентов 2-4 курсов, обучающихся по направлениям подготовки 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление» и 40.03.01 «Юриспруденция», профиль «Государственно-правовой» ЮРИУ РАНХиГС. Результаты исследования показали, что подавляющее большинство респондентов (85%) не знало куда они поступают и кем они станут в конце своего обучения; также большинство (67%) не знает что от них будет требовать работодатель при приеме на работу, но тем не менее 87% студентов убеждены в необходимости знакомиться с таковыми в вузе. 71% респондентов, считает целесообразным создание единого стандарта и 90% опрошенных считает что применение стандарта обеспечит более эффективный отбор претендентов для замещения должностей государственной гражданской службы. Резюмируя результаты опроса, можно сказать, что современный студент не разборчив с выбором направления подготовки, но желает поступать на государственную гражданскую службу.

Почему же компетентностный подход в последние десятилетия обрел столь феноменальную популярность в литературе, посвященной кадровому развитию госслужбы? Наиболее корректным ответом на этот вопрос следует признать постоянное реформирование российского государственного управления, в контексте которого все чаще слышны призывы обратиться к успешному зарубежному опыту, например, британскому, где госслужба взяла на вооружение данный подход как основу разработки интегральной системы требований к должностям, описываемых поведенческими характеристиками, разбитыми на кластеры компетенций госслужащих для всех должностных уровней и видов деятельности (управление людьми, информацией, коммуникациями, финансами, проектами и др.) [19]. Также на Западе, подбор человека, государственного служащего, осуществляется под уже имеющуюся должность, а должность моделируется под функции органа государственного управления, в нашей стране в большинстве случаев, наоборот. В российской практике [20] внимание исследователей и кадровых специалистов к компетентностному подходу акцентировано иначе: речь идет о воспроизводстве устойчивого мнения о своеобразном «дефиците компетенций» у госслужащих, который должен преодолевать преимущественно с помощью разных форм и методов обучения, призванных сформировать у госслужащих определенные виды и наборы компетенций, что неизбежно выводит нас на проблемы дискурсивного конструирования образа государственного служащего в экспертном сообществе и общественном мнении.

Таким образом, компетентностный подход может выступать основой таких кадровых процедур как отбор, квалификационный экзамен, аттестация персонала государственной гражданской службы. Качественно выстроенная компетентностная модель персонала государственной гражданской службы, состоящая из целого комплекса таких элементов как: предметные и операционные знания; умения и навыки; способность и готовность к их использованию в деятельности; ответственность за результаты этой деятельности, представляет собой надежную основу для разработки программ обучения, позволяет целенаправленно заниматься профессиональным развитием гражданских служащих, карьерным продвижением.

Методологическая близость квалификационных требований, предъявляемых работодателем в должностных регламентах, Минтруда в справочнике и Минобром в профессиональном образовательном стандарте; реорганизация системы контроля и руководства профессиональным развитием госслужащих, создание единого органа по вопросам управления государственной гражданской службой; персонализация/индивидуализация программ дополнительного профессионального образования, сближение образовательных программ с требованиями профессиональных стандартов и должностных регламентов слушателей – являются основными условиями, при соблюдении которых компетентностный подход может способствовать успешной профессионализации гражданской службы.

Литература

1. *Зинченко Я.Г.* Профессионализация государственной гражданской службы. Монография. Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2011.
2. *Селевко Г.К.* Компетентности и их классификации. – М.: НИИ школьных технологий, 2006.
3. *Ландшвер В.* Концепция «минимальной компетентности» // Перспективы. Вопросы образования. 1988. № 1
4. *Краевский В.В.* О культурологическом и компетентностном подходах к формированию содержания образования // Доклады 4-й Всероссийской дистанционной августовской педагогической конференции «Обновление российской школы», 2002.
5. *Лернер И.Я.* Дидактические основы методов обучения. – М.: Педагогика, 1981.
6. *Маркова А.К.* Психология профессионализма. М., 1996.
7. *White R.W.* Motivation reconsidered: The concept of competence // Psychological review. 1959. №66.
8. *Демченкова С.А.* Основные подходы к трактовке понятий «компетенция» и «компетентность» за рубежом и их содержание // Вестник ТГПУ. 2011. №13.
9. *McClelland D.C.* Identifying competencies with behavioral-event interviews // Psychological Science. 1998. №9.
10. *Зинченко Г.П.* Социология управления. Ростов н/Д., 2004.
11. *Зимняя И.А.* Ключевые компетенции - новая парадигма результата образования // Высшее образование сегодня. 2003. № 5
12. *Байденко В.И.* Компетентностный подход к проектированию государственных образовательных стандартов высшего профессионального образования (методологические и методические вопросы). М., 2005.
13. 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)" (Зарегистрировано в Минюсте России 05.02.2015 N 35894) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> , 09.02.2015
14. "Справочник квалификационных требований к специальностям, направлениям подготовки, знаниям и умениям, которые необходимы для замещения должностей государственной гражданской службы с учетом области и вида профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих" (утв. Минтрудом России) // СПС КонсультантПлюс
15. *Игнатова Т.В.* Резервы развития новой модели дополнительного профессионального образования государственных и муниципальных служащих //Электронный вестник Ростовского социально-экономического института. Научно-образовательный электронный журнал. 2014. № 1. С. 62-67
16. Состав работников, замещавших государственные должности и должности государственной гражданской службы, по стажу, уровню образования, специальностям и направлениям подготовки базового высшего профессионального образования на 1 октября 2016 года: Статистический бюллетень. - М.: Росстат, 2017.

17. Hay J. The Gower Assessment and Development Centre (a package of simulations, programmes, documentation for running centers). Gower, 1997; Spencer L.M., Spencer S.M. Competence at Work: Models for Superior Performance. N.Y., 1993.
18. Гаудж П. Исследование мотивации персонала. Определение и повышение уровня лояльности сотрудников методом консультирования. М., 2008
19. Гурьева К.И. Профессиональная компетентность в системе управленческой деятельности // Социально-гуманитарные знания. 2010. №11.
20. Чубарова Н.Л. Проблемы развития гражданского общества в условиях реформирования системы государственного и муниципального управления в контексте компетентного подхода // Проблемы взаимодействия гражданского общества, государства и бизнеса: опыт России и Германии. Сб. докладов международного «круглого стола». Ростов н/Д., 2012; и др.

Yaroshenko Galina Vasilyevna, candidate of political sciences, Associate Professor of the Department of Political Science and Ethnopolitics, South-Russia Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (70/54, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation).

E-mail: yaroshenkogv@uriu.ranepa.ru

Kovalev Nikolay Yurievich, student, South-Russia Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (70/54, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation).

E-mail: kowaliow.kolya@yandex.ru

CONTRADICTIONS OF IMPLEMENTATION OF THE COMPETENCIAL APPROACH IN THE PRACTICE OF PROFESSIONALIZATION OF THE STATE CIVIL SERVICE

Abstract

In this article, the authors present the results of a pilot sociological survey conducted by them on the study of the opinion of bachelors on the level of the introduction of a competence approach in the educational environment and the activities of state civil servants, the survey of undergraduates, the semantic content analysis of educational and professional standards, and job regulations. The obtained results of the research allow the authors to identify the main conditions and propose mechanisms, under which the competence approach can contribute to the successful professionalization of the civil service.

Keywords: *state civil service, competence approach, educational standard, professional standard, job regulations, sociological research, content analysis.*