

В. А. ЧУПИНА

Интегрированная структура профессиональной компетентности муниципального служащего

Муниципальное управление в современной России появилось после принятия в 1993 г. новой Конституции, признающей и гарантирующей местное самоуправление. Сложные задачи, возникшие перед муниципальным управлением в эпоху общественно-экономических трансформаций в российском государстве, процессы глобализации и выход России в мировое экономическое пространство породили ряд противоречий, усложняющих проблему эффективности управленческой деятельности в муниципальных образованиях.

Сложные взаимосвязи политических, социальных, экономических процессов в государстве и обществе сформировали запрос на управленцев нового поколения, без достижения высокого уровня профессионализма в работе которых невозможно становление эффективной системы местного самоуправления в современной России. Не случайно принцип профессионализма и компетентности муниципальных служащих был провозглашен как один из фундаментальных в организации и функционировании муниципальной службы. Сегодня общество ждет от муниципальных служащих эффективных решений вопросов граждан, а между тем из-за недостаточной компетентности муниципальных служащих, их профессиональной непригодности к работе в аппарате органов местного самоуправления происходит немало крупных ошибок и просчетов, приводящих к большим материальным потерям, лихорадящих общество, ухудшающих его морально-психологический климат, снижающих качество жизни населения.

Специфика управленческих задач, решаемых муниципальными служащими, состоит в том, что они, с одной стороны, как представители органов власти должны знать и исполнять законы и подзаконные акты, определяющие деятельность органов муниципального управления и таким образом осуществлять управленческую деятельность, с другой стороны, они должны удовлетворять насущные нужды людей с помощью различных хозяйствующих субъектов и, соответственно, быть специалистами в различных отраслях хозяйства. Они должны квалифицированно в рамках своей специальности определять муниципальный заказ, проводить отбор его квалифицированных исполнителей, осуществлять контроль результатов выполнения муниципального заказа, а решение таких разноплановых задач требует от муниципальных служащих компетенций не только

в вопросах муниципального управления, но и в специфических областях, составляющих предметную область их управления: строительство, ЖКХ, торговля и др. По сути, это требует от муниципального служащего сочетания компетенций разных профессий.

В настоящее время отбор на замещение должностей муниципальной службы проводится, преимущественно, по компетенциям, составляющим профиль специальности «Государственное и муниципальное управление», что обеспечивает выполнение чиновниками, в основном, управленческих задач. Требования же по специфической предметной области, как правило, не регламентированы нормативными документами и носят второстепенный характер.

Эта ситуация создает проблему определения структуры компетентности муниципального служащего, поскольку пока в науке и управленческой практике России еще недостаточно разработаны принципы кадровой политики и обоснованные критерии комплексной оценки уровня профессионализма чиновников, отсутствует концептуальная основа современных кадровых технологий профессионального развития и усвоения муниципальными служащими профессиональных и этических ценностей, норм профессиональной культуры. Поэтому обращение к компетентностному подходу для определения профессионализма государственных и муниципальных служащих видится одним из направлений реформирования органов власти в Российской Федерации, ведь компетентностный подход как новая парадигма профессионального образования характеризуется изменением субъектов определения его цели (государство, работодатель, общество, личность) и представлением результатов образования в терминах компетенции.

Проблема развития профессионализма муниципальных служащих как стадии профессионализации личности, характеризующейся проявлением профессионального мастерства, высокой творческой и социальной активностью, продуктивным уровнем выполнения профессиональной деятельности, развитой потребностью в самореализации, на основе компетентностного подхода требуют раскрытия понятия компетентности, которая, по мнению многих исследователей, основывается на личностно-профессиональных качествах, включает ценностную составляющую и имеет интегрированную структуру. Определим компетентность муниципального служащего как свойство личности, основанное на профессиональных управленческих ценностях, отражающее готовность и способность муниципального служащего к реализации интегрированной совокупности общих, управленческих и специальных компетенций, объединенных устойчивыми иерархическими, многоуровневыми связями.

Структуру компетентности составляют компетенции, понимаемые как готовность и способность личности применять в своей профессиональной деятельности знания, умения, личностные качества, практический опыт.

В первую очередь в структуре компетентности выделяют так называемые общие (универсальные) компетенции, определенные еще Советом Европы в конце 1990-х годов и позволяющие любому человеку, независимо от профессии, быть полноправным членом общества, брать на себя ответственность, участвовать в совместном принятии решений, регулировать конфликты, уметь жить в многокультурном информационном обществе, владеть различными видами и технологиями коммуникаций, иметь желание и реализовывать способность учиться всю жизнь. В Федеральном государственном образовательном стандарте высшего профессионального образования по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление» общие компетенции муниципальных служащих включают в себя общекультурные, инструментальные и социально-личностные [1]:

- стремление работать на благо общества (ОК-1);
- знание требований профессиональной этики и готовность поступать в соответствии с этими требованиями; обладание нетерпимостью к отступлениям от правил этического поведения, в том числе в отношении других лиц; обладание гражданской ответственностью и требовательностью к соблюдению правил этического поведения (ОК-2);
- знание базовых ценностей мировой культуры и готовностью опираться на них в своей профессиональной деятельности, личностном и общекультурном развитии (ОК-3);
- знание законов развития природы, общества, мышления и умение применять эти знания в профессиональной деятельности; умение анализировать и оценивать социально-значимые явления, события, процессы; владение основными методами количественного анализа и моделирования, теоретического и экспериментального исследования (ОК-4);
- понимание содержания, смысла, основных целей, социальной значимости профессии государственного и муниципального управления, стремление к улучшению этого понимания через использование знаний в своей деятельности (ОК-5);
- способность и готовность к диалогу на основе ценностей гражданского демократического общества (ОК-6);
- способность представлять результаты своей работы для других специалистов, отстаивать свои позиции в профессиональной среде, находить компромиссные и альтернативные решения (ОК-7);

— владение основными способами и средствами информационного взаимодействия, получения, хранения, переработки, интерпретации информации, наличие навыков работы с информационно-коммуникационными технологиями; способность к восприятию и методическому обобщению информации, постановке цели и выбору путей ее достижения (ОК-8);

— умение логически верно, аргументировано и ясно строить устную и письменную речь; способность к эффективному деловому общению, публичным выступлениям, переговорам, проведению совещаний, деловой переписке, электронным коммуникациям; способность использовать для решения коммуникативных задач современные технические средства и информационные технологии (ОК-9);

— способность к работе в коллективе, исполняя свои обязанности творчески и во взаимодействии с другими членами коллектива (ОК-10);

— владение одним из иностранных языков как средством коммуникации в рамках сложившейся специализированной терминологии профессионального международного общения (ОК-11);

— владение основными методами защиты персонала и населения от возможных последствий аварий, катастроф, стихийных бедствий (ОК-12);

— способность и готовность к личностному и профессиональному самосовершенствованию, саморазвитию, саморегулированию, самоорганизации, самоконтролю, к расширению границ своих профессионально-практических познаний; умение использовать методы и средства познания, различные формы и методы обучения и самоконтроля, новые образовательные технологии, для своего интеллектуального развития и повышения культурного уровня (ОК-13);

— умение критически оценивать информацию, переоценивать накопленный опыт и конструктивно принимать решение на основе обобщения информации; способность к критическому анализу своих возможностей (ОК-14);

— способность принимать участие в разработке управленческих решений и нести ответственность за реализацию этих решений в пределах своих должностных обязанностей, умение оценивать последствия решений (ОК-15);

— владение навыками самостоятельной, творческой работы; умение организовать свой труд; способность порождать новые идеи, находить подходы к их реализации (ОК-16);

— способность к формированию, поддержанию и использованию конструктивных общефизических и социально-психологических ресурсов, необходимых для здорового образа жизни (ОК-17).

Из анализа приведенного списка компетенций можно заключить, что общие компетенции составляют ядро любой профессии, обеспечивают достижение человеком своих стратегических жизненных и профессиональных целей. Заметим, что в контексте деятельности чиновника его стратегическая нацеленность на собственное жизненное благополучие развивает предрасположенность к коррупции, а стратегия самореализации в жизни и профессии развивает профессиональную рефлексию, восприимчивость к генерации новых идей, желание получить социальное признание. Поэтому не случайно первая общая компетенция указывает на миссионерский характер деятельности чиновника, а вторая на этические ценности профессии.

Помимо общих компетенций в структуре компетентности выделяются профессиональные компетенции, понимаемые нами как способность применить знания, умения, практический опыт и личностно-профессиональные качества в одном из видов профессиональной деятельности.

В Федеральном государственном образовательном стандарте высшего профессионального образования по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление» обозначены профессиональные компетенции (ПК), обеспечивающие, прежде всего, успешную организационно-управленческую деятельность:

- знание основных этапов эволюции управленческой мысли (ПК-1);
- умение определять приоритеты профессиональной деятельности, эффективно исполнять управленческие решения (ПК-2);
- умение выявлять проблемы, определять цели, оценивать альтернативы, выбирать оптимальный вариант решения, оценивать результаты и последствия принятого управленческого решения (ПК-3);
- способность принимать решения в условиях неопределенности и рисков (ПК-4);
- способность применять адекватные инструменты и технологии регулирующего воздействия при реализации управленческого решения (ПК-5);
- способность принимать участие в проектировании организационных действий, умением эффективно исполнять обязанности (ПК-6);
- умение оценивать соотношение планируемого результата и затрачиваемых ресурсов (ПК-7);
- способность применять имеющиеся технологии и методы кадровой работы (ПК-8);
- способность свободно ориентироваться в правовой системе России (ПК-9);

- умение правильно применять нормы права (ПК-10);
- способность эффективно участвовать в групповой работе на основе знания процессов групповой динамики и принципов формирования команды (ПК-11);
- умение определять параметры качества управленческих решений и осуществления административных процессов, выявлять отклонения и принимать корректирующие меры (ПК-12);
- способность использовать основы теории мотивации при решении управленческих задач (ПК-13).

В Федеральном государственном образовательном стандарте высшего профессионального образования по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление» выделяется такой вид компетенции, как информационно-методическая. Этот вид компетенции охватывает перечень с ПК-14 до ПК-27 и касается вопросов работы со служебной информацией, применяя инструментальные компетенции (обобщение, анализ, синтез, моделирование, адаптация, внедрение и др.).

Также в стандарте выделены вспомогательно-технологические профессиональные компетенции:

- умение вести делопроизводство и участвовать в ведении документооборота в органах государственной власти Российской Федерации, органах государственной власти субъектов Российской Федерации, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, предприятиях и учреждениях, политических партиях, общественно-политических и некоммерческих организациях (ПК-45);
- способность осуществлять технологическое обеспечение служебной деятельности специалистов (по категориям и группам должностей государственной гражданской службы и муниципальной службы) (ПК-46);
- умение осуществлять вспомогательное обеспечение исполнения основных функций органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации; органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, предприятий и учреждений, политических партий, общественно-политических и некоммерческих организаций, их административных регламентов (ПК-47);
- способность к адекватной оценке поставленных целей и результатов деятельности (ПК-48);
- владение методами самоорганизации рабочего времени, рационального применения ресурсов (ПК-49);

— способность оценивать свое место в технологии выполнения коллективных задач (ПК-50);

— умение эффективно взаимодействовать с другими исполнителями (ПК-51).

Возможно, набор этих компетенций важен в практике работы муниципальных служб. Однако сравнительный анализ показывает, что большинство названных компетенций пересекается по смыслу с инструментальными, информационно-методическими и коммуникативными,

Наиболее пристальное внимание исследователей среди профессиональных компетенций чиновников в последнее время вызывает коммуникативная компетенция, которая признается одной из наиболее важных составляющих их профессионализма. Это внимание обусловлено тем, что профессия гражданского государственного и муниципального служащего — это профессия из группы «человек-человек», где общение из фактора, сопровождающего деятельность, превращается в профессионально значимую категорию, необходимую для олицетворения власти. Такое важное значение коммуникативной компетентности для муниципального служащего вытекает из публичной природы управления. Информация для гражданского государственного и муниципального служащего является особым средством деятельности, воздействующим на управляемых и одновременно обслуживаемых граждан. Коммуникативная компетенция, проявляемая в различных формах работы с информацией: в умении ее собирать, анализировать, систематизировать и принимать на этой основе решения, в том числе инновационные, — обеспечивает необходимый уровень взаимодействия служащих в ситуациях профессионального общения и с коллегами, и с гражданами.

В Федеральном государственном образовательном стандарте высшего профессионального образования по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление» коммуникативная составляющая отнесена к профессиональным компетенциям:

— умение устанавливать и использовать информационные источники для учета потребностей заинтересованных сторон при планировании деятельности органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации (ПК-28);

— способность анализировать, проектировать и осуществлять межличностные, групповые и организационные коммуникации (ПК-29);

— умение общаться четко, сжато, убедительно; выбирая подходящие для аудитории стиль и содержание (ПК-30);

— умение находить основы для сотрудничества с другими органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, институтами гражданского общества, способность определять потребности в информации, получать информацию из большого числа источников, оперативно и точно интерпретировать информацию (ПК-31);

— способность представлять интересы и официальную информацию органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, государственного или муниципального предприятия, учреждения при взаимодействии с иными органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, предприятиями и учреждениями, политическими партиями, общественно-политическими и некоммерческими организациями, институтами гражданского общества, средствами массовой коммуникации, гражданами (ПК-32);

— умение предупреждать и разрешать конфликтные ситуации при взаимодействии органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, институтов гражданского общества, средств массовой коммуникации (ПК-33);

— способность выявлять информацию, необходимую для принятия решений, при получении «обратной связи» в профессиональной деятельности (ПК-34);

— способность к взаимодействиям в ходе служебной деятельности в соответствии с этическими требованиями к служебному поведению (ПК-35);

— понимание основных закономерностей и владением базовыми технологиями формирования общественного мнения (ПК-36);

— владение медиативными технологиями, умением организовывать, проводить и оценивать эффективность переговоров и примирительных процедур (ПК-37);

— владение основными технологиями формирования и продвижения имиджа государственной и муниципальной службы (ПК-38).

Из приведенного списка компетенций видно, что часть из них уже упоминалась в других разделах, так, например, ПК-33 следует, скорее всего, отнести к организационно-управленческим компетенциям, ПК-35 из-за ее этической составляющей можно отнести к общекультурным, и напротив, видится более логичным включение в коммуникационные компетенции ПК-17, ПК-22, ПК-26 и ПК-27, которые отнесены к группе информационно-методических.

Одно из направлений реформы государственного и муниципального управления связано с развитием проектного управления, что означает переход от управления мероприятиями, составляющими различные целевые программы, к формированию социально значимых проектов и управлению их реализацией. В полном соответствии с этими положениями в Федеральном государственном образовательном стандарте высшего профессионального образования по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление» предусматривается, что участие гражданских государственных и муниципальных служащих в создании и реализации проектов должно быть обеспечено проектной компетентностью, включающей в себя профессиональные проектные компетенции:

- умение выявлять и оценивать проектные возможности в профессиональной деятельности и формулировать проектные цели (ПК-39);

- способность использовать современные методы управления проектом, направленные на своевременное получение качественных результатов, определение рисков и управление бюджетом (ПК-40);

- готовность участвовать в реализации программ организационных изменений (ПК-41);

- способность разрабатывать проекты социальных изменений (ПК-42);

- наличие навыков разработки проектной документации (ПК-43);

- способность оценивать экономические, социальные, политические условия и последствия (результаты) осуществления государственных программ (ПК-44).

Обращает на себя внимание, что представленные формулировки проектных компетенций предполагают способность государственных и муниципальных служащих действовать в некоторых специфических областях, связанных, например, с ЖКХ, энергообеспечением, здравоохранением, культурой или образованием. Обеспечение проектной компетентности государственных и муниципальных служащих приводит к необходимости выделять наряду с общими и профессиональными управленческими компетенциями особую, третью группу компетенций, которую, исходя из логики и терминологии стандарта КСАО, составляют «технические» компетенции [2]. А. В. Хуторской определяет их как предметные, так как они обеспечивают реальную предметную деятельность [3; 4]. Мы относим данные компетенции к профессиональным и называем их в нашей работе специальными (предметными).

Анализ различных компетенций муниципального служащего открывает возможность для научной дискуссии по вопросам содержания, формирования, измерения, развития компетенций. Для изучения этих

вопросов особую важность составляют работы О. В. Игнашовой, связывающей профессиональные компетенции с общей гуманитарной культурой, Н. В. Хрусталева о социально-личностных компетенциях, стандарт КSAO, в котором придается большое значение профессиональной социализации и формированию лояльности чиновника.

Таким образом, проведенный анализ позволяет выделить три уровня компетенций, *системно* определяющих профессиональную компетентность муниципального служащего:

- общие (общекультурные, инструментальные, социально-личностные) компетенции;
- профессиональные управленческие компетенции;
- профессиональные специальные компетенции.



Рис. 1. Интегрированная структура компетентности муниципального служащего

Предложенная структура позволяет упорядочить определения компетенций:

Общая (универсальная, базовая, ключевая, общекультурная) компетенция — готовность и способность личности применять знания, умения, личностные качества, практический опыт в профессии. Включает в себя общенаучные, инструментальные, социально-личностные компетенции.

Профессиональная компетенция — готовность и способность личности применять знания, умения, личностные качества, практический опыт в определенном виде профессиональной деятельности.

Специальная компетенция муниципального служащего — готовность и способность самостоятельно решать профессиональные задачи предметного характера в определенных областях народного хозяйства с применением знаний, умений и требуемых личностных качеств.

Управленческая компетенция муниципального служащего — готовность и способность самостоятельно решать профессиональные задачи управленческого характера с применением знаний, умений и требуемых личностных качеств.

Важной задачей теории и практики управления профессионализмом муниципальных служащих является развитие и уточнение интегрированной модели компетентности, которая поможет обеспечить выполнение специфических профессиональных задач муниципальной службы. В основе модели лежит идея интеграции, благодаря которой обеспечивается процесс становления определенной целостности и происходит рост интенсивности взаимодействия синтезируемых компонентов, усиливается их связь и взаимозависимость при уменьшении их относительной самостоятельности. Структура компетентности муниципального служащего носит интегрированный характер, так как она в течение жизни не только развивается, но и дополняется новыми компетенциями в процессе усложнения внутриуровневого и межуровневого взаимодействия компетенций друг с другом, что означает развитие профессионализма. Интегрирование трех составляющих компетентности муниципального служащего может быть учтено при разработке модели оценки, отбора и развития профессионализма муниципальных служащих.

Литература

1. Федеральный государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования по направлению подготовки 081100 Государственное и муниципальное управление (квалификация (степень) «бакалавр») (утв. приказом Министерства образования и науки РФ от 17 января 2011 г. № 41) [Электронный ресурс] // <http://www.garant.ru>.
2. Пихота, А. KSAO — расшифровка загадочных знаний, умений, навыков и других характеристик [Электронный ресурс] // <http://www.trainings.ua>.
3. Хуторской, А. В. Ключевые компетенции и образовательные стандарты [Электронный ресурс] // Интернет-журнал «Эйдос». — 2002. — <http://eidos.ru>.
4. Хуторской, А. В. Технология проектирования ключевых и предметных компетенций [Электронный ресурс] // <http://karpinsk-edu.ru>.