Министерство образования и науки РФ

Национальный исследовательский
Томский государственный университет
Международный факультет управления
Администрация Томской области
Томский филиал Российской академии
народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации

# АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ МОДЕРНИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ И ЭКОНОМИКИ: РОССИЙСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

*Материалы Всероссийской научно-практической конференции (с международным участием)*
*Томск, 29–30 марта 2012 г.*

Издательство Томского университета
2012

ему профессиональному призванию и долгу. Очень важно, чтобы морально-этический аспект в управлении отвечал правовому аспекту.

Государственный служащий в своей деятельности сталкивается с проблемой соотношения справедливости и эффективности, свободы и равенства. Мировой опыт дает достаточно примеров того, что эффективное функционирование любых сфер жизнедеятельности требует конкуренции. Вместе с тем любая общественно-политическая система, любой режим не могут долгое время существовать без легитимизации, которая, в свою очередь, не может существовать хотя бы без видимого соблюдения элементарных норм справедливости. В основе права лежит нравственность. Так как государственная служба функционирует на основе норм права, поэтому и профессиональная деятельность государственного служащего безусловно основывается на моральных нормах.

Итак, в современных условиях этика государственного служащего, его этические принципы и нормы должны воплощать такой уровень развития, в котором компетентность, профессионализм, моральные принципы государственных служащих создавали бы условия для повышения качества системы государственного управления.

***Литература***


1. *Атаманчук Г.В.* Сущность государственной службы / Г.В. Атаманчук. – М: Изд-во РАГС, 2008. – 312 с.
2. *Бойков В.Э.* Профессиональная культура государственной службы // Социологические исследования. – 1999. – № 2. – С. 34–40.
3. *Зарайченко В.Е.* Этикет государственного служащего / В.Е. Зарайченко. – М., Ростов н/Д: МарТ, 2006. – 320 с.
4. *Соколов В.М.* Гражданская служба: нравственные основы, профессиональная этика / В.М. Соколов, А.И. Турчинов. – М.: Изд-во РАГС, 2006. – 333 с.


# МОДЕЛЬ КОМПЕТЕНЦИЙ МУНИЦИПАЛЬНОГО СЛУЖАЩЕГО КАК ОСНОВА ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКИ


**С.Э. Мартынова**

*Томский государственный университет*



**Аннотация.** Компетенции муниципального служащего рассматриваются в контексте «сервисной» концепции государственного и муниципального управления. В основу модели компетенций положены результаты социологических исследований, отражающие оценки и ожидания, связанные с местной властью. На основании данной модели с 2009 г. проходит отбор в резерв управленческих кадров Томской области на муниципальные должности глав муниципальных образований, заместителей глав муниципальных районов

и городских округов. С точки зрения целей профессиональной подготовки предлагаемая модель компетенций может выступать основой для формирования учебных программ.

**Summary.** Competences of a municipal official are considered in terms of "service" competence of state and municipal administration. The results of sociological researches are used as the foundation of the model of competences that reflect estimation and expectation connected with local government. The selection of the managerial personnel reserve for Tomsk region for positions of chief municipal formations, municipal region deputies and city districts has been conducted on the basis of this model since 2009. The suggested competence model, from the professional training point of view, can be used as the foundation for making educational programs.

В последние годы российское правительство напрямую заявляет о реализации в нашей стране модели «сервисного» государства [1], которая распространяется и на муниципальный уровень. Согласно данной модели граждане выступают как пользователи услуг государства, органы власти – как «сервисные» организации. В русле этой идеологии появляется необходимость изменения мотивации сотрудников органов власти, а также выборных должностных лиц [3]. Предоставляя «сервис», служащие обязаны думать, прежде всего, о клиенте. Сегодня, напротив, по данным исследователей, мотивами поведения зачастую являются либо интересы начальника и его команды [4, с. 99], либо собственные узкопрагматичные интересы [5].

Идею «служения народу» нельзя назвать абсолютно новой. Но современное государственное и муниципальное управление выстраивается на основе механизма управления по результатам. Следовательно, новым является то, что предоставление публичных услуг стандартизируется и регламентируется, результативность измеряется. Параметрами измерения становятся время совершения процедур, соответствующие затраты и эффект. Применительно к органам власти появляется понятие производительности. Устанавливается персональная ответственность за результат [3].

В силу того, что инициирует и стимулирует распространение этой концепции на муниципальный уровень государство, современные требования, которым в рамках «сервисной» модели должны удовлетворять муниципальные служащие, можно назвать требованиями «сверху». Возьмем теперь во внимание требования населения к муниципальным служащим и высшим должностным лицам. Об ожиданиях населения свидетельствуют результаты социологических исследований, которые были проведены под руководством автора данной статьи в муниципальных районах и городских округах Томской области в 2010 г. Обследовано 18 таких муниципальных образованиях из 20, общий объем выборки составил свыше 10 тыс. чел. В аспекте темы представляют интерес ответы тех респондентов, которые не довольны

работой администрации района/городского округа. Основными мотивами неудовлетворенности стали:

- отсутствие социально значимых результатов деятельности, что отражается в ответах типа «безрезультатно ходим по кабинетам», «толку от них нет», «только для себя что-то делают» (этот мотив отмечен во всех муниципальных образованиях);

- отсутствие позитивных изменений в решении проблем, актуальных именно для данного МО. Например, граждане указывают на плохое состояние дорог, отсутствие благоустройства и освещения в селах (в 8 МО); «волокита» в решении всех вопросов (в 7 МО); невнимательное отношение к людям (в 6 МО).

Как можно заметить, общественные претензии звучат в унисон с принципами функционирования «сервисного» государства. Население также отмечает необходимость результативности в оказании услуг (как предоставляемых по заявлениям граждан, так и имеющих общезначимый характер – например, услуг по благоустройству). Кроме того, явно просматривается требование граждан повысить темпы работы, внимательно относиться к людям и быть готовым им помочь.

На основании принципов «сервисной» концепции социального управления и ожиданий населения, связанных с деятельностью исполнительных органов местного самоуправления, можно включить ряд элементов в модель компетенций муниципального служащего. Под компетенциями при составлении данной модели понимались способности, цели, ценности, мотивы, знания, умения, навыки, волевые и эмоциональные качества, способствующие эффективной профессиональной деятельности [6, с. 298–299].

Приведенные выше данные позволяют обозначить, в первую очередь, такие четыре компетенции, как ориентация на потребности общества, ориентация на достижение результата, ответственность, эмпатия. Учитывая, что речь идет о социальном управлении, важно отразить в этих дефинициях смысл, максимально адекватный общественным настроениям. Первую из указанных компетенций определим следующим образом: ориентация на потребности общества – это психологическая готовность бескорыстно действовать на пользу другим и в случае конфликта личных и общественных интересов делать выбор в пользу социально значимого решения. Ориентация на достижение результата трактуется нами как психологическая готовность добиваться результата, несмотря на возникающие трудности и неудачи, настойчивость в достижении цели; способность сконцентрировать свои усилия на достижении необходимого эффекта в необходимые сроки; наличие позитивных изменений, произошедших в профессиональной деятельности бла-

годаря усилиям служащего. Ответственность в нашей формулировке – психологическая готовность взять на себя вину за отсутствие результата деятельности при наличии соответствующих полномочий и приложить усилия к исправлению ситуации. Эмпатию можно определить как способность понимать чувства другого, готовность оказать помощь, внимательность.

Достижение результата, повышение эффективности деятельности связаны, с нашей точки зрения, с когнитивными и волевыми характеристиками личности. Если волевой компонент представлен в определении достаточно выпукло, то когнитивный компонент, на наш взгляд, может быть развит еще в нескольких компетенциях. В частности, результативность и оперативность работы зависят также от профессиональных знаний, к приобретению и расширению которых, в свою очередь, должна быть и соответствующая мотивация. Особенностью деятельности современного муниципального служащего является то, что она протекает в условиях инноваций: концептуальных, организационных, процессных. Инновации предусматривают изменения и совершенствования в рабочих процедурах и процессах с ориентацией на повышение качества публичных услуг.

Следовательно, необходимыми компетенциями в муниципальной службе являются также понимание особенностей современного муниципального менеджмента и готовность к саморазвитию. Эти новые компетенции в предлагаемой нами модели определяем следующим образом: понимание особенностей муниципального менеджмента - осознание актуальных задач муниципального управления, связанных с повышением качества муниципальных услуг, знание современных технологий организации их предоставления, а также непосредственного оказания. Готовность к саморазвитию трактуем как психологическую установку на непрерывное совершенствование своих знаний, умений и навыков; использование различных возможностей для повышения своего квалификационного уровня; регулярное отслеживание изменений, происходящих в профессиональной сфере, активное применение новых технологий и инструментов в своей деятельности.

Безусловно, для руководителя (например, заместителя Главы администрации) дополнительными компетенциями будут являться, например, организаторские способности и навыки стратегического мышления. Для выборных должностных лиц, в частности глав муниципальных образований, важны такие компетенции, как коммуникативные навыки, харизматичность. Но основной набор из 6 компетенций в свете концепции «сервисного» муниципального управления остается постоянным. Следовательно, можно говорить о базовой модели и ее вариантах применительно к должностям разного уровня и разного профиля деятельно-

сти. В процессе профессиональной подготовки варианты модели целесообразно брать во внимание для обеспечения более индивидуализированного обучения.

Таким образом, логично вытекает вывод о том, что профессиональную подготовку муниципальных служащих целесообразно вести с учетом указанных компетенций, которые необходимы в современных условиях профессиональной деятельности и отвечают ожиданиям населения. Часть этих компетенций являются когнитивными или деятельностными и могут быть сформированы в процессе усвоения знаний и навыков. Но часть, причем бо́льшая, имеют ценностный, волевой, т.е. личностный, характер. Тогда возникает проблема, связанная с тем, возможно ли сформировать личностные компетенции в процессе профессиональной подготовки. В системе отбора, которым занимается автор статьи, претенденты на муниципальные должности проходят проверку на наличие и степень выраженности личностных компетенций. Следовательно, отбираются те, кто обладает этими качествами. В отношении процесса обучения данный аспект является предметом обсуждения. В целом набор компетенций обусловливает перечень дисциплин и технологий обучения.

Еще один немаловажный вопрос при формировании модели компетенций – значимость, вес той или иной компетенции. Необходимость оценки весов, на наш взгляд, мотивирована тем, что вес может обусловливать число учебных дисциплин и кредитов, выделяемых на формирование той или иной компетенции. И если набор элементов в любых вариантах базовой модели является константой, то вес этих элементов в вариантах модели может меняться, предопределяя выход на первый план тех или иных компетенций. Рассмотрим такую модель с точки зрения набора компетенций и их весов на примере модели компетенций Главы поселения (табл. 1).

*Таблица 1*

**Модель компетенций Главы поселения**

| Компетенции | Вес |
|---|---|
| Ориентация на потребности общества | 0,23 |
| Ориентация на достижение результата | 0,2 |
| Эмпатия | 0,13 |
| Харизматичность | 0,11 |
| Ответственность | 0,09 |
| Организаторские способности и навыки | 0,09 |
| Коммуникативные способности и навыки | 0,07 |
| Готовность к развитию | 0,05 |
| Понимание особенностей муниципального менеджмента | 0,03[1] |

[1] Вес компетенции «Понимание особенностей муниципального менеджмента» обусловлен в данной модели задачами именно отбора претендентов на включение в резерв.

Обратим внимание на набор компетенций. Помимо базовых, которые выделены в табл. 1, элементами модели выступают еще 3 компетенции: харизматичность, а также коммуникативные и организаторские способности и навыки. Включение именно этих компетенций признано необходимым на основании данных еще одного блока социологических исследований. Исследования были проведенных в 2005–2011 гг. в поселениях всех 16 муниципальных районов Томской области и касались мотивов оценки действующих глав поселений и ожиданий, связанных с их деятельностью, в том числе с деятельностью избираемых кандидатов. Отметим, что большинство базовых компетенций (ориентация на потребности общества и достижение результата, ответственность, эмпатия) проявились на первых местах и в этих исследованиях. Кроме того, критериями оценки глав поселений выступают харизматичность этих руководителей, наличие контакта с людьми, организаторские способности. Последняя компетенция обусловлена и руководящей должностью Главы поселения. Каким образом ответы респондентов трансформировались в наименования дополнительных компетенций, отражено в табл. 2:

*Таблица 2*

**Сопоставление ответов респондентов и формулировок компетенций**

| Ответы респондентов | Наименования компетенций |
|---|---|
| Нравится/не нравится; вызывает симпатию/не вызывает; верю (доверяю)/не верю | Харизматичность |
| Общается с людьми/не общается; есть контакт/нет контакта; встречается/не встречается; общительный/не общительный | Коммуникативные способности и навыки |
| Хороший/плохой организатор/руководитель; умеет/не умеет работать с людьми; слушают/не слушают подчиненные | Организаторские способности и навыки |

Теперь обратимся к весам компетенций. Определение весовых коэффициентов происходило экспертным путем, но опять же на основе доминант в общественных ожиданиях. Так, в поселениях, как правило, на первых местах и с большим процентом ответов фигурировали оценки и ожидания, связанные с настойчивостью Главы, желанием работать, наличием конкретных дел, т.е., пользуясь формулировкой компетенций, с ориентацией на достижение результата. Лидирующие места с точки зрения положительных оценок занимали также ответы «бескорыстный,

---

Предполагается, что в процессе подготовки резерва данная когнитивная компетенция может быть развита за счет усвоения знаний, в то время как личностные компетенции сформировать значительно сложнее. Поэтому при отборе претендентов вес личностных компетенций устанавливается более высоким.

делает все для людей, старается для людей», а отрицательно оценивались, напротив, работа «на себя», отсутствие помощи людям. Эти характеристики отражены в компетенции «ориентация на потребности общества». В число лидирующих характеристик, как правило, входили оценки «внимательный к людям, отзывчивый, человечный, добрый, заботливый», что нашло отражение в компетенции «эмпатия». В силу таких приоритетов в социальных ожиданиях в модели компетенций именно эти качества получили самые большие весовые коэффициенты. Учитывая выборность должности Главы поселения, значительный вес придан компетенции «харизматичность».

В разных вариантах модели значимость одних и тех же компетенций различается. Для сравнения рассмотрим приоритетные компетенции Главы поселения и заместителя Главы муниципального района/городского округа (табл. 3):

*Таблица 3*

**Первые пять приоритетных элементов в моделях компетенций Главы поселения и заместителя Главы муниципального района/ городского округа**

| Приоритетные компетенции Главы поселения | Приоритетные компетенции заместителя Главы МО |
|---|---|
| Ориентация на потребности общества | Ориентация на потребности общества |
| Ориентация на достижение результата | Организаторские способности и навыки |
| Эмпатия | Ориентация на достижение результата |
| Харизматичность | Ответственность |
| Ответственность | Аналитические способности и навыки |

Как видно, отличается и набор приоритетных компетенций, и их рейтинг. Кроме того, введены небольшие отличия и в определения компетенций. Например, компетенция «коммуникативные способности и навыки» присутствует во всех вариантах модели. Однако такая компетенция для заместителя Главы муниципального района подразумевает наличие навыка эффективных массовых и межличностных контактов, в том числе в конфликтных ситуациях; умение эффективно поощрять и критиковать. Для Главы поселения, исходя из общественных ожиданий, более важно не умение «красиво говорить», а желание идти на контакт и способность его устанавливать. Таким образом, содержание компетенции также обусловливает содержание и формы профессиональной подготовки. В частности, на данном примере можно предположить, что для подготовки заместителя Главы МО актуальны, например, тренинги пуб-

личных выступлений, мотивации персонала, а для Главы поселения – тренинги установления контакта и умения слушать собеседника.

Таким образом, в контексте заявленной темы можно сделать следующие выводы:

1. Новая модель социального управления логично предопределяет ряд компетенций муниципального служащего.

2. Учитывая, что социальное управление обусловливается общественными потребностями и ожиданиями, целесообразно в основу модели компетенций класть те качества представителей органов МСУ, которые важны для населения. Это особенно актуально именно для муниципального управления, находящегося «на переднем крае» отношений с общественностью. Такую модель компетенций можно назвать «социально обусловленной».

3. Для организации процесса профессиональной подготовки муниципальных служащих модель компетенций играет ключевую роль. В частности:

- набор компетенций предопределяет перечень учебных курсов, которые позволят сформировать или развить необходимые качества;
- специфика компетенций, которые могут иметь как профессиональный, так и личностный характер, обусловливает технологии обучения;
- весовой коэффициент компетенции предопределяет «удельный вес» учебных дисциплин и кредитов по принципу «чем больше вес компетенции, тем больше трудоемкость ее формирования»;
- определения компетенций (их содержание) обусловливают содержание учебных курсов и технологии обучения;
- варианты модели предопределяют содержание программ индивидуализированного обучения;
- самым проблемным вопросом отражения модели компетенций в программе профессиональной подготовки является возможность развития личностных компетенций. В этом аспекте можно предложить:

• предварительный отбор абитуриентов или слушателей с учетом личностных качеств. По крайней мере, ввести процедуру отбора для абитуриентов, претендующих на целевое обучение;

• использование как технологий обучения личностно-деятельностных методов – вовлечения в какую-либо деятельность, требующую наличия личностных компетенций. Например, для формирования эмпатии – вовлечение в проекты помощи детским домам, старшему поколению. Для формирования навыка установления контакта – работу в качестве интервьюера при проведении опросов и проч. Включение таких деятельностных технологий существенно меняет привычные представления об обучении, ставит новые задачи и перед преподавателем.

Но в целом, именно эта проблема – формирования личностных компетенций – нуждается в обстоятельной разработке.


***Литература***

1. *Набиуллина Э.С.* Подведение итогов реализации мероприятий административной реформы в 2006–2010 годах. Приоритетные направления совершенствования государственного управления в 2011–2013 годах: тез. выступления [Электронный ресурс] / Э.С. Набиуллина // Минэкономразвития России: офиц. сайт. – Электрон. дан. – М., 2010–2012. – URL: http://www.economy.gov.ru/minec/press/news/doc.

2. *Всероссийская* конференция «Развитие государственного управления в России. Настоящее и перспективы» 3 дек. 2010 г. [Электронный ресурс] // Административная реформа в Рос. Федерации. – Электрон. дан. – М., 2009–2012. – URL: http://www.ar.gov.ru/ru/regions/federal/news/index.php?id4=1834.

3. *Купряшин Г.Л.* Государственный менеджмент: концепция и условия реализации [Электронный ресурс] / Г.Л. Купряшин. // Электронная библиотека социол. факультета МГУ. - Электрон. дан. – М., 2003–2012. – URL: http://lib.socio.msu.ru/l/library

4. *Кириенко В.Е.* Электронный муниципалитет как составная часть информационного общества России / В.Е. Кириенко // Проблемы управления в социальных системах. 2009. – Т. 1, вып. 2. – С. 93–106.

5. *Грошев И.Л.* Системный аспект коррупции [Электронный ресурс] / И.Л. Грошев, И.А. Грошева // Институт социологии РАН: офиц. сайт. – Электрон. дан. – М., 2007–2010. – URL: http://www.isras.ru/abstract_bank/1209530614.pdf

6. *Еремина Е.Н.* Компетентностный подход к оценке персонала организации / Е.Н. Еремина, И.М. Ступак // Человеческие ресурсы как фактор экономического развития: материалы Второго Сибирского кадрового форума. – Новосибирск, 2009. – С. 298–301.


# ДИДАКТИЧЕСКОЕ ПРОЕКТИРОВАНИЕ КОМПЕТЕНТНОСТНО-ОРИЕНТИРОВАННОЙ ПРОГРАММЫ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ


**Л.Г. Смышляева, С.А. Еварович**

*Томский государственный университет*



**Аннотация.** Раскрыты актуальные направления компетентностного обновления отечественной системы дополнительного профессионального образования государственных гражданских и муниципальных служащих. Обозначены ключевые принципы проектирования образовательной деятельности в данной системе.

**Summary.** Actual directions of competent point of view of the home system of additional trade education of civil and municipal officers are exposed. Key principles of planning of educational activity mark in this system.