

29. Чуньков Ю.И. Экономическая теория : учеб. пособие в 3 ч. / Ю.И. Чуньков. — М. : ИТРК, 2013. — Ч. 1. : Социально-экономические системы. — 487 с.

30. Щепин О.П. Здравоохранение как социально-экономическая система / О.П. Щепин, В.Ю. Дятлов // Проблемы социальной гигиены, здравоохранения и истории медицины. — 2012. — № 3. — С. 3–5.

31. Экономика и финансы общественного сектора (основы теории эффективного государства): Учебник / Е.В. Пономаренко, В.А. Исаев. — М. : ИНФРА-М, 2009. — 427 с.

32. Явлинский Г.А. Социально-экономическая система России и проблема её модернизации : дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.01. / Г.А. Явлинский. — М. : 2005. — С. 8.

Информация об авторе

Соколова Лариса Георгиевна — доктор экономических наук, профессор, кафедра экономики и государственного управления, Байкальский государственный университет, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: sokolova-lg@yandex.ru.

Макарошкина Марина Валериевна — аспирант, кафедра экономики и государственного управления, Байкальский государственный университет, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: m.makarochkina@gmail.com.

Authors

Sokolova Larisa Georgiyevna — Doctor of Science (Economics), Professor, Chair of Economics and Public Administration, Baikal State University, Russia, Irkutsk city, e-mail: sokolova-lg@yandex.ru.

Makarochkina Marina Valeriyevna — Post-graduate student, Chair of Economics and Public Administration, Baikal State University, Russia, Irkutsk city, e-mail: m.makarochkina@gmail.com.

УДК 352.354

Е.А. Бахтаирова

ФОРМИРОВАНИЕ КОМПЕТЕНЦИЙ, СООТВЕТСТВУЮЩИХ КВАЛИФИКАЦИОННЫМ ТРЕБОВАНИЯМ К ДОЛЖНОСТЯМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

В статье проведен анализ компетенций, представленных в стандарте высшего образования по направлению бакалавриата 380304 «Государственное и муниципальное управление». Компетенции систематизированы и сопоставлены с компетенциями, представленными в предыдущей версии стандарта с кодом направления 081100.

Важным атрибутом должностей государственной гражданской службы являются квалификационные требования, которые представляют собой требования к образованию, стажу гражданской службы (стажу государственной службы иных видов) и стажу (опыту) работы по специальности, направлению подготовки, а также требования к профессиональным знаниям и навыкам. Первые два элемента квалификационных требований (образование и стаж) определяются по формальным критериям, а проверка соответствия третьему элементу требует индивидуального подхода. Для того чтобы выпускники бакалавриата по направлению «Государственное и муниципальное управление» соответствовали указанным требованиям, необходимо, чтобы компетенции, на развитие которых направлено освоение учебной программы, были связаны с квалификационными требованиями к должностям государственной гражданской службы.

Ключевые слова: компетенции, квалификационные требования, государственная гражданская служба, должности государственной службы.

E.A. Bakhtairova

FORMING COMPETENCIES SATISFYING THE REQUIREMENTS OF STATE CIVIL SERVICE'S POSTS

The analysis of competencies, presented in the High Education Standard for the Bachelor Programme N 380304 «Public Administration», is fulfilled within the paper. The competencies were systemized and compared with those ones, presented in the former version of the Standard with the code N 081100.

Qualifying requirements are an important attribute of any state civil service's post, They represents such requirements as education, seniority of state civil service (or seniority of other types of public service) and length of service (practical experience) in the sphere of studying, as well as requirements of professional knowledge and skills. The two first aspects of the requirements (education and seniority) are determined using formal criteria, and the examinations of the last one (knowledge and skills) requires the individual approach. It's necessary that the competencies that are forming within the Bachelor Programme «Public Administration» would be linked with the qualifying requirements of state civil service's posts, in order to the Programme's graduates could meet those requirements.

Keywords: competencies, qualifying requirements, state civil service, state civil service's posts.

Одним из целевых ориентиров проводимой в настоящее время административной реформы является повышение профессионализма государственных служащих.

Концепция профессиональной государственной службы была сформулирована в конце 19 века в США, когда была осознана недостаточность подхода к замещению государственных должностей и должностей государственной службы на основе системы добычи (spoils system), в рамках которой должности занимали соратники победившего на выборах кандидата. Система добычи в США

была введена президентом Д. Вашингтоном и укреплялась его преемниками. Президент США Джексон в 1829 г. заявлял, что «все государственные должности настолько просты, что любой человек может с ними справиться» [1]. Иными словами, для хорошего исполнения своих обязанностей, чиновник должен быть преданным руководителю, добропорядочным и честным.

Спустя почти 100 лет В.И. Ленин в работе «Удержат ли большевики государственную власть» (октябрь 1917) писал: «Мы не утописты. Мы знаем, что любой чернорабочий и любая кухарка не способны сейчас же вступить в управление государством. В этом мы согласны и с кадетами, и с Брешковской, и с Церетели. Но мы отличаемся от этих граждан тем, что требуем немедленного разрыва с тем предрассудком, будто управлять государством, нести будничную, ежедневную работу управления в состоянии только богатые или из богатых семей взятые чиновники. Мы требуем, чтобы обучение делу государственного управления велось сознательными рабочими и солдатами и чтобы начато было оно немедленно, т. е. к обучению этому немедленно начали привлекать всех трудящихся, всю бедноту» [2].

Кампания по отказу от системы добычи в США связана с громким инцидентом — убийством в 1881 году президента Д. Гартфилда, вскоре после победы на выборах, его соратником, Ч. Гито, недовольным полученной должностью. После этого, в 1883 г. был принят закон Пэндлтона, реформировавший всю систему комплектования кадров государства, в рамках которого была отвергнута система добычи (spoils system), и предложена система заслуг (merit system) [1].

В России привлечение простых людей, получивших образование, к управлению, стало основой построения государства после революции 1917 года.

Не рассматривая подход к формированию управленческого аппарата в советское время, перейдем к современности. В основу административных реформ последних лет легли концепции рациональной бюрократии М. Вебера — В. Вильсона и «нового государственного управления» (new public management, NPM). Среди новых принципов построения государственного аппарата выделяют: разделение «карьерных» и «политических» должностей, приоритет профессиональных качеств при замещении «карьерных» должностей и другие. Мы видим, что система добычи все еще существует, политические должности в современном законодательстве о государственной службе представлены избираемыми или назначаемыми государственными и муниципальными должностями. В то же время, для формирования аппарата исполнителей, людей, замещающих должности государственной службы, используются принципы системы заслуг, включая конкурсный порядок замещения должностей, а также четкую и объективную систему отбора и оценки кадров при поступлении на службу и должностном росте.

В соответствии со статьей 12 Федерального закон о государственной гражданской службе от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ, в число квалификационных требований к должностям гражданской службы входят требования к уровню профессионального образования, стажу гражданской службы или стажу (опыту) работы по специальности, направлению подготовки, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей [3]. Требования к уровню образования устанавливаются федеральным

законом 79-ФЗ, требования к стажу — Указом Президента от 27 сентября 2005 г. № 1131 «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по специальности для федеральных государственных гражданских служащих» [4]. Квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, устанавливаются нормативным актом государственного органа с учетом его задач и функций и включаются в должностной регламент гражданского служащего.

В 2013 г. Министерство труда и социальной защиты РФ разработало Методический инструментарий по установлению квалификационных требований к должностям государственной гражданской службы [5].

В соответствии с инструментарием, система квалификационных требований формируется в учетом уровней квалификационных требований: базовые, функциональные и специальные, и выстраивается по принципу дедукции («от общего к частному»).

Базовые квалификационные требования представляют собой общие требования к уровню профессионального образования, продолжительности стажа гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажа (опыта) работы по специальности, направлению подготовки, знанию государственного языка Российской Федерации (русского языка), правовым знаниям, включая Конституцию Российской Федерации, законодательство о гражданской службе, законодательство о противодействии коррупции, знаниям и навыкам в области документооборота и делопроизводства, знаниям и навыкам в области информационно-коммуникационных технологий, отражающие минимальный уровень квалификационных требований, соответствие которому необходимо для замещения должностей гражданской службы.

Уровни образования, необходимые для замещения должностей гражданской службы, представлены в табл. 1.

Таблица 1

Требования к уровню образования государственных гражданских служащих

Категории и группы должностей гражданской службы	Требования к уровню профессионального образования
Категория «руководители» высшей, главной и ведущей групп должностей гражданской службы; Категория «помощники (советники)» высшей, главной и ведущей групп должностей гражданской службы; Категория «специалисты» высшей, главной и ведущей групп должностей.	высшее образование – специалитет, магистратура
Категория «специалисты» старшей групп должностей; Категория «обеспечивающие специалисты» главной и ведущей групп должностей.	высшее образование – бакалавриат
Категория «обеспечивающие специалисты» старшей и младшей групп должностей.	среднее профессиональное образование

Требования к стажу представлены в табл. 2.

Требования к стажу государственных гражданских служащих

Группы должностей федеральной гражданской службы	Стаж гражданской службы (государственной службы иных видов)	Стаж работы по специальности
Высшие должности	не менее шести лет	не менее семи лет
Главные должности	не менее четырех лет	не менее пяти лет
Ведущие должности	не менее двух лет	не менее четырех лет
Старшие и младшие должности	без предъявления требований к стажу	

Пунктом 1.1 Указа № 1131 предусматривается, что для лиц, имеющих дипломы специалиста или магистра с отличием, в течение трех лет со дня выдачи диплома устанавливаются квалификационные требования к стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по специальности для замещения ведущих должностей федеральной гражданской службы — не менее одного года стажа гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажа работы по специальности [4].

Функциональные квалификационные требования включают в себя требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей. Они устанавливаются по направлениям деятельности, осуществляемым в государственном органе, специализациям по указанным направлениям, категориям и группам должностей гражданской службы.

Профессиональные знания и навыки приобретаются в рамках получения профессионального образования посредством получения профессионального образования по конкретному направлению подготовки (специальности), а также впоследствии в ходе трудовой или профессиональной служебной деятельности.

Следует учитывать, что, несмотря на возможность определения направления подготовки (специальности) профессионального образования, устанавливать его не всегда целесообразно. При решении данного вопроса необходимо учитывать характер выполняемой профессиональной служебной деятельности.

Например, к кандидатам, претендующим на замещение должностей категорий «руководители» и «специалисты» высшей, главной и ведущей групп в рамках направления деятельности «Государственная служба и кадры», могут предъявляться требования о наличии высшего образования не ниже уровня специалитета или магистратуры по направлению подготовки (специальности) «Менеджмент», «Управление персоналом» и «Государственное и муниципальное управление» или высшего образования указанного уровня любого направления подготовки (специальности) при условии наличия диплома о профессиональной переподготовке, подтверждающего освоение программы профессиональной переподготовки в соответствующей области объемом более 1000 часов.

Требования к профессиональным знаниям и навыкам определяются с учетом направления деятельности и специализации по направлению деятельности, а также включаемых в профиль должности соответствующих целей и задач, на реализацию которых ориентировано исполнение должностных обязанностей по должностям конкретных категорий и групп должностей.

Профессиональные знания могут включать:

- знание законодательства Российской Федерации, включая конкретные нормативные правовые акты Российской Федерации, регулирующие вопросы, связанные с направлением деятельности и специализацией по направлению деятельности;
- знание правоприменительной практики, включая конкретные определения и постановления судов Российской Федерации;
- знание писем государственных органов, содержащих разъяснения по соответствующим вопросам;
- иные знания, связанные с направлением деятельности и специализацией по направлению деятельности. Например, требование к знанию особенностей банковской системы Российской Федерации для категории «руководители» ведущей группы должностей гражданской службы и направления деятельности «Финансовый контроль» и специализации по данному направлению деятельности «Урегулирование задолженности и обеспечение процедур банкротства», реализуемых в Федеральной налоговой службе.

Специальные квалификационные требования — включаемые в должностной регламент гражданского служащего детализированные требования к уровню и направлению подготовки (специальности), а также при необходимости специализации профессионального образования, стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности, направлению подготовки, знаниям и навыкам, профессиональным качествам, необходимым для исполнения должностных обязанностей по конкретной должности гражданской службы. Специальные квалификационные требования устанавливаются государственным органом на основе базовых, функциональных квалификационных требований и Библиотеки профессиональных и личностных качеств и соответствующих им профессиональных навыков [6].

Область и вид профессиональной деятельности, к которым осуществляется подготовка при получении образования, а также компетенции, которыми должны обладать выпускники, содержатся в Федеральных государственных образовательных стандартах высшего образования. Проанализируем компетенции, которыми должны обладать выпускники бакалавриата и магистратуры по направлению «Государственное и муниципальное управление», содержащиеся в образовательных стандартах, перечень которых представлен в табл. 3.

Таблица 3

Образовательные стандарты по направлению
«Государственное и муниципальное управление»

Стандарт	Бакалавриат	Магистратура
ФГОС ВПО	Приказ Минобрнауки РФ от 17.01.2011 № 41 (ред. от 31.05.2011) «Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 081100 Гос-	Приказ Минобрнауки РФ от 15.02.2010 № 123 (ред. от 31.05.2011) «Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направле-

Стандарт	Бакалавриат	Магистратура
	ударственное и муниципальное управление (квалификация (степень) «бакалавр»))» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 31.03.2011 № 20353)	нию подготовки 081100 Государственное и муниципальное управление (квалификация (степень) «магистр»))»
ФГОС ВО	Приказ Минобрнауки России от 10.12.2014 № 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 № 35894)	Приказ Минобрнауки России от 26.11.2014 № 1518 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 38.04.04 Государственное и муниципальное управление (уровень магистратуры)»

Перечисленные стандарты содержат несколько видов компетенций. Разновидности компетенций и их количество в стандартах представлено в табл. 4.

Таблица 4

Количество компетенций разных видов в стандартах по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление»

Стандарт	Компетенции	Бакалавриат	Магистратура
ФГОС ВПО	Общекультурные компетенции	17	16
	Профессиональные компетенции	51	22
ФГОС ВО	Общекультурные компетенции	9	3
	Общепрофессиональные компетенции	6	3
	Профессиональные компетенции	27	20

При всей многочисленности, компетенции, содержащиеся в стандартах уровня бакалавриата, можно разделить на группы (табл.5).

В стандартах нового поколения произошло сокращение количества компетенций по группам (рис. 1)

Таблица 5

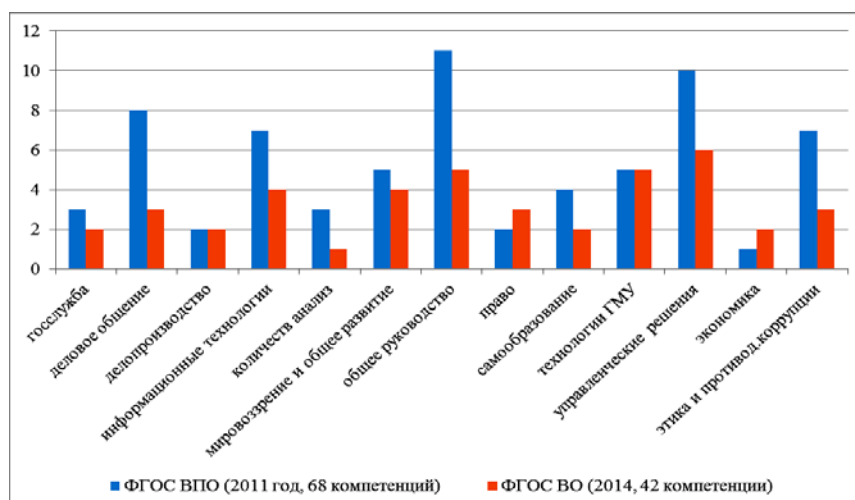
Группировка компетенций направления бакалавриата «Государственное и муниципальное управление»

Группа компетенций	ФГОС ВПО	ФГОС ВО
Государственная служба	ПК-15, ПК-19, ПК-46	ПК-5, ПК-16
Деловое общение	ОК-9, ОК-11, ПК-22, ПК-29, ПК-30, ПК-32, ПК-33, ПК-37	ОК-5, ОПК-4, ПК-9
Делопроизводство	ПК-14, ПК-45	ОПК-5, ПК-15
Информационные технологии	ОК-8, ПК-17, ПК-26, ПК-27, ПК-28, ПК-31, ПК-34,	ПК-7, ПК-8, ПК-26, ОПК-6
Количественный анализ данных	ПК-23, ПК-24, ПК-25,	ПК-6
Мировоззрение и общее развитие	ОК-1, ОК-4, ОК-12, ОК-17, ПК-16	ОК-1, ОК-2, ОК-8, ОК-9

Группа компетенций	ФГОС ВПО	ФГОС ВО
Общее руководство	ПК-1, ПК-6, ПК-8, ПК-11, ПК-13, ПК-20, ПК-39, ПК-41, ПК-42, ПК-50, ПК-51	ОПК-3, ПК-2, ПК-14, ПК-18, ПК-19
Право	ПК-9, ПК-10	ОК-4, ОПК-1, ПК-20
Самообразование	ОК-5, ОК-13, ОК-16, ПК-49	ОК-7, ПК-17
Технологии государственного и муниципального управления	ПК-44, ПК-21, ПК-40, ПК-43, ПК-47	ПК-4, ПК-12, ПК-13, ПК-23, ПК-24, ПК-27
Управленческие решения	ОК-7, ОК-14, ОК-15, ПК-2, ПК-3, ПК-4, ПК-5, ПК-7, ПК-12, ПК-48,	ОПК-2, ПК-1, ПК-21, ПК-22, ПК-25
Экономика	ПК-18	ОК-3, ПК-3
Этика и противодействие коррупции	ОК-2, ОК-3, ОК-6, ОК-10, ПК-35, ПК-36, ПК-38	ОК-6, ПК-10, ПК-11

Наибольшее сокращение коснулось управленческих компетенций: общее руководство и принятие управленческих решений, хотя их количество остается самым многочисленным среди других групп. Большое количество компетенций, связанных с управленческой деятельностью, предполагает, вероятно, что образование, полученное по направлению бакалавриата «Государственное и муниципальное управление», готовит выпускников к работе на управленческих должностях, реализуя функции руководителей государственных и муниципальных органов: планирование, организация, руководство, решение кадровых вопросов и контроль. В то же время, квалификационные требования к должностям гражданской службы категории «руководители» содержат более высокие требования к уровню образования: специалитет или магистратура [7].

Почти все представленные в стандарте компетенции соответствуют Базовым квалификационным требованиям к должностям государственной гражданской службы.



Группировка компетенций направления бакалавриата «Государственное и муниципальное управление»

К функциональным требованиям можно отнести компетенции, связанные с экономической деятельностью (ФГОС ВО, 2014 г.):

- способностью использовать основы экономических знаний в различных сферах деятельности (ОК-3);

- умение применять основные экономические методы для управления государственным и муниципальным имуществом, принятия управленческих решений по бюджетированию и структуре государственных (муниципальных) активов (ПК-3).

Компетенции, объединенные в группу «технологии государственного и муниципального управления», на наш взгляд, в большей степени относятся к специальным квалификационным требованиям (ФГОС ВО, 2014 г.):

- способность проводить оценку инвестиционных проектов при различных условиях инвестирования и финансирования (ПК-4);

- способность разрабатывать социально-экономические проекты (программы развития), оценивать экономические, социальные, политические условия и последствия реализации государственных (муниципальных) программ (ПК-12);

- способность использовать современные методы управления проектом, направленные на своевременное получение качественных результатов, определение рисков, эффективное управление ресурсами, готовностью к его реализации с использованием современных инновационных технологий (ПК-13);

- владение навыками планирования и организации деятельности органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных предприятий и учреждений, политических партий, общественно-политических, коммерческих и некоммерческих организаций (ПК-23);

- владение технологиями, приемами, обеспечивающими оказание государственных и муниципальных услуг физическим и юридическим лицам (ПК-24);

- способность участвовать в разработке и реализации проектов в области государственного и муниципального управления (ПК-27).

В целом, проведенный анализ квалификационных требований к должностям государственной гражданской службе и компетенций выпускников направления бакалавриата «Государственное и муниципальное управление», позволяет сделать вывод о том, что данные сферы развиваются независимо друг от друга. Для эффективной реализации компетентного подхода на государственной гражданской службе требуется приведение в соответствие требований образовательных стандартов и методических подходов, применяемых органами публичной власти [8].

Список использованных источников

1. Госслужба в странах основных правовых систем мира / под ред. Демина А.А. — М: Издательство Книгодел, 2010. — 360 с. — URL: http://biblioclub.ru/index.php?page=book_view&book_id=63529.

2. Ленин В.И. Удержат ли большевики государственную власть? / В.И. Ленин. Полное собрание сочинений. — изд. 5-ое. — Т. 34. — с. 287–330.

3. О государственной гражданской службе Российской Федерации : федер. закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2004. — № 31. — Ст. 3215.

4. О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по специальности для федеральных государственных гражданских служащих : указ Президента Российской Федерации от 27 сентября 2005 г. № 1131. URL: <https://www.referent.ru/1/123577>.

5. Методический инструментарий по установлению квалификационных требований к должностям государственной гражданской службы. URL: <http://rosmintrud.ru/ministry/programms/gossluzhba/4/Kvaltreb.docx>.

6. Уколова А.А. Профессиональная компетентность муниципальных служащих как исследовательская проблема. / А.А. Уколова // Публичное управление и территориальное развитие: современные тенденции, проблемы и перспективы: Материалы Междунар. науч-практ. конф., г. Иркутск, 25–26 июня 2013 г. / под науч. ред. Е.А. Колодиной. — Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2013. — с. 151–160.

7. Вихорева М.В. Проблемно-ориентированные технологии для формирования компетенций при изучении дисциплины «Маркетинг территорий» / М.В. Вихорева // Публичное управление и территориальное развитие: тенденции, проблемы и перспективы и последствия мирового кризиса: Материалы Междунар. науч-практ. конф., г. Иркутск, 28–29 мая 2014 г. / под науч. ред. Е.А. Колодиной. — Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2014. — с. 66–73.

8. Бахтаирова Е.А. Разработка учебного плана бакалавра по направлению «Государственное и муниципальное управление» / Е.А. Бахтаирова // Публичное управление и территориальное развитие: современные тенденции, проблемы и перспективы: Материалы Междунар. науч-практ. конф., г. Иркутск, 25–26 июня 2013 г. / под науч. ред. Е.А. Колодиной. — Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2013. — с. 135–141.

Информация об авторе

Бахтаирова Елена Александровна — кандидат экономических наук, доцент, кафедра экономики и государственного управления, Байкальский государственный университет, 664003, Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: lenokrus@mail.ru.

Author

Bakhtairova Elena Aleksandrovna — Associate Professor, Department of Economics and Public Administration, Baikal State University, Russia, Irkutsk, e-mail: lenokrus@mail.ru.