

КОМПЕТЕНТНОСТНЫЙ ПОДХОД К РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ¹

*Михаил Мاستушкин**

DOI 10.24833/2073-8420-2018-1-46-94-100



***Введение.** В статье рассматриваются вопросы реализации эффективных программ дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих, осуществляемых согласно перечню приоритетных направлений дополнительного профессионального образования федеральных государственных гражданских служащих, а также в рамках государственного заказа. Особенностью реализации таких программ является необходимость обеспечения соответствия не только общей тематике, утвержденной специально уполномоченным органом государственной власти, но и обеспечение определенных образовательных результатов, которые могут быть достигнуты за счет применения компетентностного подхода.*

***Материалы и методы.** Используются практические материалы реализации программ дополнительного профессионального образования, реализованных в МГИМО МИД России в 2012-2015 гг. по заказу Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации. Теоретическую базу исследования составляют общенаучные и специальные методы, такие как диалектический и формально-логический метод, а также сравнительный анализ и синтез.*

***Результаты исследования.** На основе анализа применимых нормативных правовых актов, а также опыта реализации конкретных образовательных программ показано, что одним из основных подходов к их реализации является компетентностный подход, позволяющий интегрировать требования к уровню квалификации (компетентности) государственного служащего в государственный заказ на его обучение в рамках программ, реализуемых ведущими университетами страны. Использование компетентностного подхода позволяет также согласовать образовательные результаты различных видов образовательных программ с требованиями их заказчика и работодателя.*

* **Мастушкин Михаил Юрьевич**, кандидат технических наук, доцент кафедры государственного управления МГИМО МИД России. E-mail: mastushkin@rambler.ru.

¹ Компетентность (от лат. Competentia) - это означает владение определенным набором знаний и способность работника применять их. Компетентность диалектически связана по смыслу с профессионализмом и квалификацией [4].

Обсуждение и заключение. В результате проведенного анализа делается вывод о необходимости системного подхода к реализации различных видов программ дополнительного профессионального образования федеральных государственных гражданских служащих, основанного на создании единых по форме и содержанию дескрипторов программ, а также перечней компетенций государственных служащих, позволяющих согласовать содержание программ и требования к их образовательным результатам.

Программы повышения квалификации государственных гражданских служащих являются частью системы дополнительного профессионального образования (ДПО), осуществляющей свое функционирование на основе законодательных и нормативных актов, регулирующих как образовательную деятельность, так и институт государственной гражданской службы.

При определении структуры и содержания таких программ необходимо использовать прогностическую составляющую, ориентированную не только на анализ возможного изменения структуры и содержания государственных функций, но и на изменения требований к проектированию программ в связи с интеграцией в глобальное образовательное (например, Общеввропейское) пространство, а также ориентацию на реализацию подхода «образования в течение всей жизни», принятие которого отечественным законодателем окончательно ввело программы ДПО государственных гражданских служащих в общую систему профессионального образования страны.

Основным действующим правовым актом, регулирующим режим реализации таких программ стал ФЗ от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», отменивший действие ФЗ № 125-ФЗ от 22 августа 1996 года «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

Согласно ст. 10 «Структура системы образования» дополнительное образование включает в себя такие подвиды, как дополнительное образование детей и взрослых и дополнительное профессиональное образование.

Закон устанавливает, что в Российской Федерации по уровням общего и профессионального образования, по профессиональному обучению реализуются основные образовательные программы, по дополнительному образованию - дополнительные образовательные программы.

Ст. 76 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» устанавливает, что дополнительное профессиональное образование направлено на удовлетворение образовательных и профессиональных потребностей, профессиональное развитие человека, обеспечение соответствия его квалификации меняющимся условиям профессиональной деятельности и социальной среды.

Устанавливается фактически два вида программ ДПО:

- а) программы повышения квалификации;
- б) программы профессиональной переподготовки.

Таким образом, из системы ДПО государственных гражданских служащих фактически исключен как самостоятельный вид стажировка (в т.ч. зарубежная).

Со времени начала в 2003-2004 гг. реформы государственной службы, связанной, в том числе, с принятием целого ряда законодательных и подзаконных актов в этой сфере, многочисленные работы как отдельных авторов, так и целых институтов были направлены на поиск оптимальных путей организации системы дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих. В первую очередь рассматривался инновационный подход, связанный с новыми проектными критериями программ [1], модульный подход к их организации [2], а, с присоединением России к Болонскому процессу, была признана необходимость применения к программам ДПО критериев, позволявших их сделать частью единой образовательной траектории государственного служащего. Компетентностный же подход позволяет сформировать критерии оценки образовательных результатов программ дополнительного профессионального образования и связать их с улучшением выполнения должностных регламентов [3].

Возможно отметить, что в силу существующих требований к программам ДПО, ко-

торые зачастую являются краткосрочными и в разные периоды их прохождения конкретным слушателем, как правило, серьезно отличаются по тематике, что не позволяет сделать их модулями образовательной программы более высокого уровня, именно компетентностный подход к реализации различных образовательных программ становится в настоящее время одним из основных, что подтверждается структурой и содержанием как государственных стандартов, так и требованиями к программам дополнительного профессионального образования.

Компетенции государственных служащих и их развитие уже достаточно давно используются в качестве базовых, системообразующих категорий образования в различных национальных системах.

Например, Совет по совершенствованию государственного управления, который занимает особое место в системе государственных органов США, созданный в 1982 г., развивает Программу лидерства государственных служащих, сосредоточенную на развитии лидерского потенциала государственных служащих среднего звена. Получаемые слушателями образовательных программ под патронажем Совета компетенции позволяют:

- внедрять в деятельность различные аспекты проектно-ориентированного управления;
- эффективно реализовывать модель лидерства и управлять изменениями;
- взаимодействовать с наилучшей управленческой практикой;
- использовать профессиональный коучинг;
- организовать оперативное взаимодействие с коллегами, представляющими вертикальные и горизонтальные элементы управления;
- реализовывать процессно-ориентированную и результативную деятельность.

Согласованное в рамках Глоссария терминов Европейского высшего образования, представленного в ходе реализации проекта Еврокомиссии «Настройка образовательных структур в Европе» (Tuning Educational Structures In Europe) понятие компетенции включает в себя динамическую комбинацию знаний, умений, навыков и способностей. С небольшими изменениями в трактовке именно это понятие определяет сущность компетентностного подхода к реализации образовательных программ.

Компетенции формируются в различных разделах курса обучения и оцениваются на

его различных стадиях. Они могут подразделяться на компетенции, относящиеся к предмету обучения (профессиональные) и общие компетенции (не зависящие от содержания программы обучения). Именно эта конструкция распространена в Европейском пространстве высшего образования.

Компетентностный подход является в настоящее время наиболее распространенным при разработке планов, программ и стандартов образования для различных образовательных уровней. Так, в системе российского высшего образования с 2005 г. образовательные стандарты третьего поколения разрабатывались именно на основе компетентностного подхода. Компетенции и результаты образования рассматривались как главные целевые установки в реализации ГОС ВПО третьего поколения, как интегрирующие начала «модели» выпускника различных программ, в том числе и программ повышения квалификации.

Представляется, что установление компетенций - наиболее рациональный подход для учета требований работодателя (заказчика образовательной программы). Это особенно актуально в случае формирования государственного заказа на обучение государственных гражданских служащих.

Интегрирование в государственный заказ компетентностного подхода, позволило бы решить целый ряд проблем, связанных с основными направлениями, актуальностью, применимостью знаний и др., возникающих после прохождения государственным служащим различных видов дополнительного профессионального образования.

Проведенный анализ федеральных законов «О системе государственной службы Российской Федерации» и «О государственной гражданской службе Российской Федерации» показывает, что исходя из их норм, учитывая требования по достижению достаточного качества государственной службы в рамках продолжающейся административной реформы, возможно сформировать требования к необходимым и достаточным для выполнения должностных обязанностей компетенциям государственных гражданских служащих (таблица 1). В настоящей статье не рассматривается система нормативных правовых актов, составляющих правовое обеспечение системы ДПО государственных служащих, так как этот вопрос является темой самостоятельного исследования [5-7].

В настоящее время представляется возможным выделить также компетенции, присвоенные различным группам должностей

Таблица 1. Нормативный правовой базис для реализации компетентностного подхода в системе дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих.

Статья ФЗ	Компетентностный подход
ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»	
Статья 3. Основные принципы построения и функционирования системы государственной службы	<ol style="list-style-type: none"> 1. Определяется необходимость элементов юридической подготовки как базовых в процессе обучения государственных служащих. 2. Определены основные характеристики государственного служащего: профессионализм и компетентность. 3. Определены подходы к формированию критериев результативности.
Статья 8. Должности государственной службы	Через квалификационные требования, устанавливаемые соответствующими нормативными правовыми актами.
Статья 11. Формирование кадрового состава государственной службы	Должны применяться образовательные программы и государственные образовательные стандарты, качество которых было бы достаточным для формирования кадрового резерва и кадров.
ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»	
Статья 4. Принципы гражданской службы	<ol style="list-style-type: none"> 1. Определяется необходимость элементов юридической подготовки как базовых в процессе обучения государственных служащих. 2. Определены основные характеристики государственного служащего: профессионализм и компетентность. 3. Определены подходы к формированию критериев результативности.
Статья 7. Взаимосвязь гражданской службы и муниципальной службы	Требование близких компетенций, в т.ч. в связи с возможностью находиться на должностях гражданской службы и должностях муниципальной службы на различных этапах профессиональной карьеры.
Статья 9. Классификация должностей гражданской службы	<p>Устанавливаются специальные требования по компетентности как принадлежность должностей государственной службы:</p> <ul style="list-style-type: none"> - руководители – компетенции руководства; - помощники – компетенции содействия (анализа); - специалисты – компетенции, в т.ч. специальные, связанные с функциями конкретных государственных органов; - обеспечивающие специалисты – компетенции по обеспечению различных видов деятельности конкретных государственных органов. <p>Аналогичный подход должен реализовываться и для групп должностей.</p>
Статья 12. Квалификационные требования к должностям гражданской службы	Требования к компетенции конкретных лиц, замещающих должности, относимые к конкретной категории, могут устанавливаться должностными регламентами.
Статья 15. Основные обязанности гражданского служащего	Обязанность государственного служащего поддерживать достаточную компетенцию (самооценка, самоменеджмент).
Статья 24. Содержание и форма служебного контракта	Достаточность компетенции для достижения указанной результативности.
Статья 31. Отношения, связанные с гражданской службой, при реорганизации или ликвидации государственного органа либо сокращении должностей гражданской службы	В связи со сменой приоритетов и направления, а также подходов к качеству государственного и муниципального управления, следует предусмотреть определенное качество базовых (основных) компетенций, достаточных для использования потенциала конкретного государственного гражданского служащего на иных должностях (компетенция универсализма).
Статья 44. Кадровая работа	Установление специальной компетенции для сотрудников кадровой службы.
Статья 47. Должностной регламент	Определение требований к компетенции и результатам обучения в связи с типовыми должностными регламентами.
Статья 60. Принципы и приоритетные направления формирования кадрового состава гражданской службы	Достаточная компетенция для служебного роста и на должности, занимаемой вследствие ротации (перехода к выполнению иных должностных обязанностей).
Статья 62. Профессиональная переподготовка, повышение квалификации и стажировка гражданского служащего	Необходимость получения дополнительного профессионального образования связана с основаниями, перечисленными в п. 4 статьи.
Статья 63. Государственный заказ на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку гражданских служащих	Объем и структура государственного заказа определяются в связи с функциями государственных органов и их специализацией, а также необходимым уровнем профессионального образования по должностям гражданской службы, замещаемым в этих государственных органах.
Статья 66. Программы развития гражданской службы	Возможность проведения экспериментов введению компетентностных требований для повышения эффективности и качества образования в рамках программ развития гражданской службы.

государственной гражданской службы, в т.ч. в связи с содержанием должностных регламентов федеральных государственных гражданских служащих в федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах. В соответствии со ст. 47 ФЗ «О государственной гражданской службе» должностные регламенты федеральных государственных гражданских служащих являются нормативными документами, призванными содействовать правильному подбору, расстановке и закреплению кадров, повышению их профессиональной квалификации, совершенствованию функционального и технологического разделения труда между руководителями и специалистами, а также использоваться при оценке служебной деятельности государственного служащего соответствующего государственного органа при проведении аттестации, при приеме граждан на государственную службу в порядке назначения или по конкурсу.

Рекомендательный список навыков, умений и знаний может быть расширен в связи с анализом функций конкретных государственных органов власти, так как именно они в соответствии со ст. 12 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ устанавливают собственными нормативными актами необходимые квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей.

Практика реализации программ дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих в МГИМО МИД России показала, что исходя из анализа примерных (типовых) должностных регламентов государственных гражданских служащих, а также функций государственных органов власти возможно предложить примерную структуру Банка (общего перечня) компетенций института государственной службы, на основании которого могут разрабатываться программы различных видов ДПО государственных гражданских служащих, а также их отдельные модули.

Такой комплексный документ позволяет реализовывать образовательные программы с ориентацией на пересечение с основными образовательными программами университета, характеризующимися утвержденными Перечнями компетенций.

Банк компетенций должен анализироваться при составлении карты распределения компетенций выпускника программы по дисциплинам (модулям) учебного плана,

а также разработке дескрипторов программы ДПО.

Так, например, при выполнении научно-исследовательской работы по научно-методическому обеспечению дополнительного профессионального образования федеральных государственных гражданских служащих по вопросам формирования программ повышения квалификации для федеральных государственных гражданских служащих по тематике, связанной с членством Российской Федерации во Всемирной торговой организации в 2013 по заказу Минтруда России, был согласован с заказчиком перечень дескрипторов программ для высшей группы должностей государственной гражданской службы, а также дана рекомендация по включению в государственные контракты на проведение программ ДПО разделов, отражающих специфические аспекты обучения (компетенции) государственных служащих, обучаемых по отдельным программам повышения квалификации по тематике, связанной с членством Российской Федерации в ВТО.

Образовательные результаты и компетенции могут устанавливаться не только на уровне квалификации, но и на уровне модулей (циклов, учебных дисциплин).

Представляется, что определение, набор и установление компетенций - наиболее рациональный подход для учета требований работодателя (заказчика образовательной программы). Это особенно актуально в случае формирования государственного заказа на обучение государственных гражданских служащих.

Интегрирование в государственный заказ компетентного подхода позволило бы решить целый ряд проблем, связанных с основными направлениями, актуальностью, применимостью знаний и др., возникающих после прохождения государственным служащим различных видов дополнительного профессионального образования.

Вместе с тем следует отметить, что при разработке краткосрочных программ повышения квалификации, в том числе по таким специальным вопросам, как вопросы членства и взаимодействия с ВТО, следует выбрать оптимальный набор компетенций, что возможно при проведении специальных учебно-методических мероприятий по их согласованию. Так, хорошо себя зарекомендовала практика проведения «круглых столов», в рамках которых осуществляется процедура предварительного согласования.

В настоящее время продолжается прак-

тика формирования Минтрудом России перечня приоритетных направлений дополнительного профессионального образования федеральных государственных гражданских служащих (на основании постановления Правительства Российской Федерации от 17 апреля 2008 г. № 284 «О реализации функций по организации формирования и исполнения государственного заказа на допол-

нительное профессиональное образование федеральных государственных гражданских служащих»), учитывающего актуальные аспекты государственной политики. Представляется, что соответствующие приоритетным направлениям компетенции должны стать неотъемлемым элементом указанного Перечня.

Литература:

1. Инновационная подготовка кадров государственной службы / Под общ. ред. В.Л. Романова, Л.А. Василенко. М., 2006.
2. Бажин И.И. Система образовательных программ профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных служащих // Государственная служба. 2005. № 4(36).
3. Ерегина А.Г. Дополнительное профессиональное образование как фактор профессионального развития государственных гражданских служащих. Автореферат дис. ... кандидата социологических наук / Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте РФ. М., 2015.
4. Краткий словарь иностранных слов / Под ред. И.В. Лехина и проф. Ф.Н. Петрова. Изд. 6-е, перераб. и доп. М., 1949.
5. Гуринович А.Г. Правовая регламентация организации дополнительного профессионального образования федеральных государственных служащих за пределами территории Российской Федерации // Право и управление. XXI век. 2013. № 4 (29).
6. Мирошников С.Н., Чаркина Е.С. Совершенствование системы дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих Российской Федерации // Управленческое консультирование. 2017. № 1(97).
7. Балдина А.С. Правовая основа дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих Российской Федерации // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. 2015. № 5–6.

COMPETENCE APPROACH TO THE IMPLEMENTATION OF ADDITIONAL PROFESSIONAL EDUCATION PROGRAMS FOR STATE CIVIL SERVANTS

Introduction. *The article deals with the implementation of effective programs for additional professional education of state civil servants, carried out in accordance with the list of priority areas for additional professional education of federal state civil servants, and also within the framework of the state order. The peculiarity of the implementation of such programs is the need to ensure compliance with the general list of training program themes approved by a specially authorized state body and to provide certain educational results through the application of the competence approach.*

Materials and methods. *Practical materials are used for the implementation of additional professional education programs implemented at the MGIMO in 2012-2015 on the order of the Ministry of Labor and Social Protection of the Russian Federation. The theoretical basis for the study is general*

scientific and special methods, such as the dialectical and formal-logical method, as well as comparative analysis and synthesis.

Results of the study. *Based on the analysis of applicable normative legal acts, as well as the experience of implementing specific educational programs, it is shown that one of the main approaches to their implementation is a competence approach that allows integrating the requirements to the level of qualification (competence) of a civil servant into the state training programs, implemented by the leading universities of the country. The use of the competence approach also allows coordinating the educational results of various types of training programs with the requirements of their initiators and employers.*

Discussion and conclusion. *As a result of the analysis, it is concluded that there is a need for a systematic approach to the implementation of vari-*

ous types of supplementary professional education programs for federal state civil servants based on the creation of unified program descriptors as well as on lists of the competencies of civil servants, which makes it possible to coordinate the content of programs and requirements for their educational results.

Michail Yu. Mastushkin,
Candidate of Engineering Science, Associate Professor, Department of Public Administration and Law, School of Governance and Politics, MGIMO University under the MFA of Russia.

Ключевые слова:

дополнительное профессиональное образование, государственный служащий, компетенция, компетентностный подход, образовательный результат, образовательная программа, перечень компетенций

Keywords:

supplementary professional education, civil servant, competence, competence approach, educational result, educational program, list of competences

References:

1. Innovacionnaya podgotovka kadrov gosudarstvennoj sluzhby [Innovative training of civil service personnel]. Pod obshch. red. V.L. Romanova, L.A. Vasilenko. Moscow, 2006.
2. Bazhin I.I., 2005. Sistema obrazovatel'nyh programm professional'noj perepodgotovki i povysheniya kvalifikacii gosudarstvennyh sluzhashchih [System of educational programs for professional retraining and advanced training of civil servants]. *Gosudarstvennaya sluzhba [Public service]*. № 4(36).
3. Eregina A.G., 2015. Dopolnitel'noe professional'noe obrazovanie kak faktor professional'nogo razvitiya gosudarstvennyh grazhdanskih sluzhashchih [Supplementary Professional Training as Factor of Professional Development of Civil Servants]. Avtoreferat dis. ... kandidata sociologicheskikh nauk. Ros. akad. nar. hoz-va i gos. sluzhby pri Prezidente RF. Moscow.
4. Kratkij slovar' inostrannyh slov [Short dictionary of foreign words]. Ed. By I.V. Lekhin and prof. F.N. Petrov. Moscow, 1949.
5. Gurinovich A.G., 2013. Pravovaya reglamentaciya organizacii dopolnitel'nogo professional'nogo obrazovaniya federal'nyh gosudarstvennyh sluzhashchih za predelami territorii Rossijskoj Federacii [Legal regulation of the organization of additional professional education of federal civil servants outside the territory of the Russian Federation]. *Pravo i upravlenie. XXI vek [Journal of Law and Administration]*. № 4(29).
6. Miroshnikov S.N., Charkina E.S., 2017. Sovershenstvovanie sistemy dopolnitel'nogo professional'nogo obrazovaniya gosudarstvennyh grazhdanskih sluzhashchih Rossijskoj Federacii [Improvement of the system of additional professional education of state civil servants of the Russian Federation]. *Upravlencheskoe konsul'tirovanie [Administrative consulting]*. № 1(97).
7. Baldina A.S., 2015. Pravovaya osnova dopolnitel'nogo professional'nogo obrazovaniya gosudarstvennykh grazhdanskih sluzhashchikh Rossijskoj Federatsii [Legal basis of vocational training of the state civil servants of the Russian Federation]. *Vestnik nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo [Bulletin of the Nizhny Novgorod University of N.I. Lobachevsky]*. № 5–6.