

онного потенциала вузов в условиях Болонского процесса : материалы междунар. науч.-практ. конф. – Тюмень : ТюмГУ, 2007. – С. 209–216.

3. **Меньшова В. Н.** О типовой модели и качестве подготовки государственных муниципальных служащих // Образование и общество. – 2008. – № 2 (49). – С. 31–40.
4. **Меньшова В. Н., Музыченко Е. А.** Менеджмент качества как инструмент профессионального развития государственных и муниципальных служащих: опыт СибАГС // «Гарантии качества профессионального образования» : сб. метод. материалов, тез. и ст. 4-го междунар. форума. – М. : РАГС, 2010. – Т. 1. – С. 213–216.
5. **Меньшова В. Н., Музыченко Е. А., Иванова Л. Н.** Менеджмент качества в вузе: от методологии к инструментальности // 5-й междунар. форум «Гарантии качества профессионального образования» : сб. метод. материалов, тез. и ст. – М. : РАГС, 2010. – Т. 2. – С. 203–215.

УДК 35 + 378 + 377

КОМПЕТЕНТНОСТНЫЙ ПОДХОД КАК ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКАЯ ОСНОВА МОДЕРНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ

Л. Г. Смышляева (Новосибирск)

В статье обсуждается необходимость разработки дидактических основ компетентностного обновления профессионального образования кадров муниципальной службы. Автором раскрыты характеристики компетентностной модели специалиста муниципальной службы, обобщены принципы реализации компетентностно-ориентированных программ его профессиональной подготовки. Статья представляет анализ и результаты инновационного опыта осуществления компетентностно-ориентированных программ дополнительного профессионального образования муниципальных служащих.

Ключевые слова: модернизация профессионального образования, муниципальные служащие, компетентность, компетенция, компетентностно-ориентированная образовательная программа.

COMPETENCY-BASED APPROACH AS A THEORETICAL AND METHODOLOGICAL BASIS FOR THE UPGRADING OF THE PROFESSIONAL TRAINING SYSTEM FOR THE MUNICIPAL PERSONNEL

L. G. Smyshlyeva (Novosibirsk)

The article discusses the necessity to elaborate the didactic bases for the competency-based upgrade of the professional training system for the municipal

Смышляева Лариса Германовна – кандидат педагогических наук, доцент кафедры психологии Сибирской академии государственной службы.
630102, г. Новосибирск, ул. Нижегородская, д. 6.
E-mail: laris.s@mail.ru

personnel. The author reveals the features of the competence-based model of the municipal service specialist, justifies the principles of realization of the competence-oriented professional training programs. Moreover, the article describes the analysis and results of the innovative experience in implementing the competence-oriented programs for additional professional training of the municipal personnel.

Key words: *upgrade of the professional training system, municipal personnel, competence, competence-oriented professional training program.*

Образование выступает важнейшим социальным институтом, обеспечивающим поддержку любых прогрессивных преобразований в системе общественного развития. Несомненно высокая значимость профессионального образования в сопровождении становления нового качества местного самоуправления в современной России, способного достойно отвечать вызовам времени.

В процессе институционализации местного самоуправления (МСУ) ключевую роль играют кадры органов местной власти – муниципальные служащие. В настоящее время российским законодательством муниципальная служба трактуется как профессиональная деятельность, а одним из главных ее принципов обозначается принцип профессионализма и компетентности [1].

Системная модернизация экономики России, связанная с реализацией ее стремления успешно интегрироваться в мировое социально-экономическое пространство и уверенно развиваться как «сервисное государство», обуславливает существенные изменения в работе местной власти. Соответственно специфике современной деятельности органов МСУ в нашей стране в качестве ключевых требований к профессионализму муниципальных служащих выступают: способность осуществлять продуктивное взаимодействие власти и населения при решении вопросов местного значения; результативность и эффективность служебной деятельности; ориентация на высокое качество муниципальных услуг; направленность на инновации.

Отечественная система профессиональной подготовки муниципальных служащих включает два уровня – высшее и дополнительное профессиональное образование (ДПО).

Необходимо отметить, что на муниципальную службу в нашей стране, как правило, поступают люди, не имеющие базового профессионального управленческого образования (их более 90 % кадрового состава муниципальной службы). Их профессиональный опыт связан с работой в различных отраслях социально-экономической сферы (образование, ЖКХ, сельское хозяйство, транспорт и т. д.). Соответственно, важнейшую роль в профессионализации кадров муниципальной службы играет именно ДПО.

Анализ современных тенденций развития всей российской системы образования показывает, что теоретико-методологическим ориентиром ее модернизации обозначается компетентностный подход [2–4 и др.]. Соответственно, актуализируется задача разработки научно-методических основ построения инновационной, компетентностно-ориентированной, системы профессиональной подготовки муниципальных служащих, что связано с преобразованием данной образовательной практики в целом, а

именно: постановка целей и планирование результатов, проектирование содержания, формы и методы организации образовательного взаимодействия, способы оценки результативности.

Компетентностный подход [см. : 2; 4–5; 11–13] отражает практико-ориентированную направленность образовательных программ, а также актуализирует установку на реализацию личностного ресурса обучающихся. Среди дефиниций компетентностного подхода наиболее значимыми являются «компетентность» и «компетенция». Отличия в содержании понятий «компетенция» и «компетентность», на наш взгляд, наиболее обоснованно и четко обозначены в работах А. В. Хуторского: компетенция – это наперед заданное требование (норма) к образовательной подготовке обучающегося, а компетентность – уже состоявшееся личностное его качество (совокупность качеств) и минимальный опыт по отношению к деятельности в заданной сфере [3]. Наше понимание сущности данного термина созвучно определению, данному А. А. Вербицким, «компетентность – это реализованная на практике компетенция» [4, с. 32].

В целом сравнительный анализ различных авторских определений понятий «компетенция» и «компетентность» позволяет заключить, что компетентность, будучи личностно «окрашенной» качествами конкретного обучающегося, отражает владение человеком соответствующей компетенцией, включающей его личностное отношение к ней.

А. А. Вербицким высказана мысль о том, что успешное становление компетентностного подхода в российском образовании предполагает необходимую опору на «развитую психолого-педагогическую теорию или комплекс теорий» [5, с. 46]. В качестве одной из таких теорий, по мнению этого авторитетного ученого, вполне может выступать знаково-контекстное обучение, отражающее ориентацию на достижение в образовательном процессе двух взаимосвязанных целей: гуманистической – развитие личности будущего специалиста и прагматической – развитие его способности продуктивно действовать в любых профессиональных условиях. Такая установка соотносится с целевыми ориентирами компетентностного подхода, как показано выше. Кроме того, в теории контекстного обучения на основе ее ценностей четко определяется специфика организационно-методической обеспеченности образовательного процесса, что при соответствующем осмыслении можно принять за основу при разработке соответствующего аспекта компетентностно-ориентированной профессиональной подготовки муниципальных служащих.

Теоретический анализ других теорий, отражающих современное психолого-педагогическое знание, показывает, что в качестве теоретической базы для успешного становления компетентностного подхода, как формирующейся образовательной концепции в российской системе профессионального образования, могут выступать также теории проблемного [6–7 и др.] и личностно-ориентированного [8 и др.] обучения и акмеология [9–10 и др.].

Ведущую идею дидактической концепции модернизации отечественной системы профессиональной подготовки муниципальных служащих на основе компетентностного подхода составляет интеграция их профессиональной и образовательной практики. Осуществление данной идеи связа-

но с формированием позиции руководителей органов МСУ как субъектов образовательного процесса профессиональной подготовки кадров данной системы. Это становится возможным через проведение целенаправленной организационно-методической работы по активному привлечению работодателей к проектированию и реализации образовательных программ, а в случае ДПО – и к участию в мониторинге влияния образовательных воздействий на результативность служебной деятельности обучившихся специалистов.

Организационно-методическим средством реализации дидактической концепции модернизации ДПО муниципальных служащих является компетентностно-ориентированная образовательная программа, содержание которой построено на основе учебных модулей, обеспечивающих формирование различных компетенций у обучающихся как запланированных результатов образовательного воздействия на них.

Рассмотрев сущность компетентностного подхода в контексте обозначения его как теоретико-методологической основы для разработки дидактической теории модернизации отечественной системы профессионализации кадров муниципальной службы, можно сформулировать основные принципы реализации компетентностно-ориентированной программы профессиональной подготовки этих специалистов, а именно:

- актуализация компетентностной модели специалиста в контексте определения целевых и содержательных акцентов образовательных программ;
- полисубъектность при определении целей, результатов и содержания образовательных программ, а также в процессе оценки их результативности. Субъектами образовательного взаимодействия при этом выступают преподаватель, представитель работодателя (в случае программ ДПО – непосредственный руководитель специалиста, направленного на обучение) и обучающийся (проявление им субъектной позиции особенно значимо при реализации компетентностных программ ДПО);
- персонализация содержания программ в контексте определения индивидуальных компетентностных дефицитов обучающихся посредством использования элективно-модульного подхода к конструированию их содержания;
- приоритет интерактивности и рефлексивности при организации образовательного взаимодействия субъектов процесса ДПО посредством соответствующих форм и методов обучения;
- непрерывный мониторинг формирования компетенций (становления компетентности) обучающихся в контексте перехода от оценки знаний к оцениванию компетенций при диагностике результативности образовательных программ [2].

Реализация образовательных программ профессиональной подготовки муниципальных служащих (и высшего, и дополнительного профессионального образования) на основе данных принципов актуализирует необходимость разработки компетентностной модели специалиста муниципальной службы. Основы такой модели представлены в содержании ФГОС ВПО третьего поколения (2010 и 2011 гг.) по направлению подготовки 081100 «Государственное и муниципальное управление» (подготовка бакалавра и магистра). В данных образовательных стандартах представлены профи-

ли компетенций выпускников по части общекультурных и профессиональных компетенций. Однако следует отметить, что материалы указанных ФГОС ВПО не дают полного представления о профессионализме муниципальных служащих. В них, в частности, нет сопоставления названных профилей компетенций с видами профессиональной деятельности кадров муниципальной службы в соответствии с группами ее должностей, не обозначены профессиональные компетенции муниципальных служащих, обеспечивающие эффективность выполнения ими служебных функций в рамках конкретных вопросов местного значения.

На наш взгляд, для построения более полной и точной картины профессионализма современных муниципальных служащих «в компетентностном формате» – на основе модели компетенций, предложенной в содержании ФГОС ВПО третьего поколения, необходимо осуществление следующих научно-методических разработок:

– во-первых, формирование полного перечня профессиональных компетенций муниципальных служащих (эту группу компетенций целесообразно разделить на две подгруппы: компетенции, необходимые для выполнения служебных функций в соответствии с требованиями группы должностей, и компетенции, необходимые для выполнения служебных функций по решению вопросов местного значения, связанных с различными сферами муниципального управления – образование, культура, благоустройство и т. п.);

– во-вторых, обозначение перечня компетенций, которые особо значимы для профессиональной успешности муниципального служащего любой должностной группы (условно эти компетенции могут быть названы «ключевыми»).

Выделение «ключевых» компетенций современного муниципального служащего позволит более точно идентифицировать его компетентностную характеристику в контексте ее отличия от подобной характеристики государственных служащих и специалистов других профессиональных групп. Перечень «ключевых» компетенций муниципального служащего, определяющий уникальность его профессиональной деятельности, по нашему мнению, необходимо использовать и в различных кадровых процедурах, связанных с оценкой профессионализма муниципальных служащих (аттестация, отбор в состав кадрового резерва), и в процессе проектирования программ профессиональной подготовки муниципальных служащих.

Для решения задачи формирования перечня ключевых компетенций муниципального служащего нами использовался метод парных сравнений (Л. Терстоун) [см. : 14, с. 162–172]. Работа по формированию перечня ключевых компетенций муниципального служащего на основе использования метода парных сравнений включала следующие этапы:

1. *Определение цели исследования:* создание образа «идеального муниципального служащего» как инструмента совершенствования системы кадровой работы в ОМСУ по следующим направлениям: отбор претендентов на вакантные должности муниципальной службы; повышение объективизации результатов аттестации муниципальных служащих; повышение результативности образовательных программ их профессиональной подготовки; формирование резерва кадров для местной власти и работа с ним.

2. *Формирование и структурирование перечня компетенций*: анализ литературы по управлению персоналом, теории МСУ, психологии профессиональной деятельности, теории управления, теории организации и нормативно-правовых документов, регламентирующих муниципальную службу в России, ФГОС ВПО по направлению подготовки 080504.65 «Государственное и муниципальное управление» (2010 и 2011 гг.).

3. *Определение состава экспертных групп*. В состав экспертных групп (всего 488 чел.) включены:

- главы муниципальных образований, имеющие стаж муниципальной службы не менее трех лет;
- вновь избранные главы муниципальных образований;
- управляющие делами, представляющие руководство органов местного самоуправления муниципальных районов, городских и сельских поселений;
- руководители структурных подразделений органов местного самоуправления (управлений, комитетов, отделов);
- депутаты представительных органов местного самоуправления;
- специалисты, включенные в состав кадрового резерва органов МСУ;
- руководители и специалисты органов государственного управления;
- руководители муниципальных учреждений и организаций;
- преподаватели, не менее трех лет участвующие в реализации образовательных программ ДПО муниципальных служащих;
- муниципальные служащие – слушатели программ ДПО;
- представители малого и среднего сельского бизнеса.

4. *Подготовка таблиц парных сравнений и проведение интервью*.

В результате был получен следующий перечень ключевых компетенций муниципальных служащих:

- понимание значения местного самоуправления как основного фактора становления гражданского общества;
- понимание миссии, основных целей и задач муниципальной службы;
- понимание особенностей муниципального менеджмента;
- понимание нормативно-правовых основ местного самоуправления;
- способность к продуктивному взаимодействию с представителями местного сообщества в рамках решения вопросов местного значения;
- понимание роли и места конкретного муниципального образования в решении задач социально-экономического развития региона;
- ориентация на клиента при участии в процессе оказания муниципальных услуг;
- способность к осуществлению задач межмуниципального взаимодействия;
- способность формировать положительный имидж местной власти;
- понимание социально-экономических и культурных особенностей местного сообщества;
- способность выявлять и реализовывать инновационный потенциал муниципального образования.

В рамках нашей опытно-экспериментальной работы (2005–2011 гг.) по модернизации ДПО муниципальных служащих Томской области на базе филиала ФГОУ ВПО СибАГС в г. Томске отработывалась методика реали-

зации компетентностно-ориентированных программ ДПО муниципальных служащих. В ходе этой работы нами был сконструирован дидактический алгоритм реализации индивидуальной компетентностно-ориентированной программы повышения квалификации муниципальных служащих, включающий следующие этапы: установочно-рефлексивный; обучающе-развивающий; итогово-рефлексивный [15, с. 51]. Обозначим задачи каждого из этапов.

Установочно-рефлексивный этап:

– диагностика исходного уровня сформированности компетенций специалистов, направленных на повышение квалификации;

– определение универсальных и индивидуальных компетентностных дефицитов обучающихся;

– моделирование образовательной программы для учебной группы с выделением инвариантной компоненты (обязательной для всех обучающихся) и вариативной – индивидуальной для каждого обучающегося.

Обучающе-развивающий этап:

– реализация основного содержания образовательной программы по инвариантной (обязательной для всех обучающихся) компоненте в контактной (аудиторной) форме обучения;

– реализация вариативной (индивидуальной) компоненты в дистанционной форме.

На *итогово-рефлексивном этапе* осуществляется организация диагностики практико-ориентированной результативности образовательной программы.

При планировании результатов программ, согласно принципу полисубъектности, к процессу определения компетентностных дефицитов обучающихся были привлечены сами обучающиеся, их непосредственные руководители и преподаватели. Выявление компетентностных дефицитов обучающихся предполагало формирование перечня тех компетенций, которые определяются (осознаются, диагностируются и обозначаются) обучающимися, их непосредственными руководителями и преподавателями как недостаточно развитые (имеющие средний и низкий уровни выраженности в поведении и деятельности). Для определения компетентностных дефицитов муниципальных служащих – участников программ ДПО мы воспользовались методом анкетирования и методом экспертных оценок. Анкетированием были охвачены обучающиеся и их непосредственные руководители. Преподаватели (при помощи специально подготовленного методиста-тьютора) анализировали результаты письменного опроса обучающихся и их непосредственных руководителей. Кроме того, оценивалась степень дефицитности компетенций обучающихся посредством анализа данных, полученных в результате выполнения ими специальных оценочно-диагностических заданий.

Далее выявлялись универсальные и индивидуальные компетентностные дефициты обучающихся. К универсальным компетентностным дефицитам были отнесены те компетенции, которые дефицитны более чем для 60 % обучающихся. Согласно нашим данным, полученным при анкетировании 638 муниципальных служащих, среди «ключевых компетенций» у них наиболее дефицитны следующие: способность выявлять и реализо-

вызывать инновационный потенциал муниципального образования (84 % респондентов обозначают средний и низкий уровни развитости этих компетенций); 72 % опрошенных указывают на необходимость развития способности к решению задач межмуниципального взаимодействия, а 64 % – способности к продуктивному взаимодействию с представителями местного сообщества в рамках решения вопросов местного значения. Приведенные данные позволяют обозначить универсальные компетентностные дефициты муниципальных служащих (по «ключевым» компетенциям), и, соответственно, определить содержательные акценты программ их ДПО.

В завершение отметим, что задачи компетентностного обновления системы профессионализации кадров муниципальной службы актуализируют необходимость формирования готовности преподавателей к осуществлению соответствующих преобразований в данной образовательной сфере.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. **Новокрещенов А. В.** Становление местного самоуправления в постсоветской России. – Новосибирск : Изд-во СибАГС, 2009. – 212 с.
2. **Байденов В. И.** Выявление состава компетенций выпускников вузов как необходимый этап проектирования ГОС ВПО нового поколения: методическое пособие. – М. : Исследовательский центр проблем качества подготовки специалистов, 2006. – 72 с.
3. **Хуторской А. В.** Ключевые компетенции как компонент личностно-ориентированного образования // Народное образование. – 2003. – № 2. – С. 58–64.
4. **Вербицкий А. А.** Контекстно-компетентностный подход к модернизации образования // Высшее образование в России. – 2010. – № 5. – С. 32–37.
5. **Вербицкий А. А.** Контекстное обучение в компетентностном подходе // Высшее образование в России. – 2006. – № 11. – С. 39–46.
6. **Матюшкин А. М.** Проблемные ситуации в мышлении и обучении. – М. : Педагогика, 1972. – 208 с.
7. **Махмутов М. И.** Проблемное обучение: основные вопросы теории. – М. : Педагогика, 1975. – 402 с.
8. **Якиманская И. С.** Личностно-ориентированное обучение в современной школе // Библиотека журнала «Директор школы». – 1996. – № 2. – 96 с.
9. **Бодалев А. А.** Вершина в развитии взрослого человека: характеристика и условия достижения. – М. : Флинта ; Наука, 1998. – 168 с.
10. **Деркач А. А., Кузьмина Н. В.** Акмеология: пути достижения вершин профессионализма. – М. : Изд-во РАГС, 1993. – 23 с.
11. **Чуркин И. Ю., Чуркина Н. А.** Компетентностный подход в образовании // Философия образования. – 2010. – № 3 (32). – С. 121–126.
12. **Рабе Ю. А.** Компетентностный подход в образовательной модели современной школы // Философия образования. – 2010. – № 3 (32). – С. 153–160.
13. **Мелехина Е. А.** Педагогические условия реализации компетентностного подхода в системе высшего профессионального образования // Философия образования. – 2010. – № 3 (32). – С. 166–171.
14. **Гусев А. Н., Измайлов Ч. А., Михалевская М. Б.** Измерения в психологии: общий психологический практикум. – М. : Смысл, 1998. – 286 с.
15. **Смышляева Л. Г., Пшеничникова Т. Д.** Компетентностный подход к формированию профессионализма муниципальных служащих // Государственная служба. – 2009. – № 2. – С. 38–41.