

*На правах рукописи*

**ЧУБАРОВА НАТАЛЬЯ ЛЕОНИДОВНА**

**КОМПЕТЕНТНОСТНЫЙ ПОДХОД В ПОДГОТОВКЕ  
УПРАВЛЕНЧЕСКИХ КАДРОВ  
(ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ)**

Специальность 23.00.02 – политические институты,  
процессы и технологии  
(политические науки)

**АВТОРЕФЕРАТ  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата политических наук**



**005062326**

Ростов-на-Дону – 2013

27.07.2013

Работа выполнена на кафедре политологии и этнополитики  
Южно-Российского института Федерального государственного бюджетного  
образовательного учреждения высшего профессионального образования  
«Российская академия народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации»

**Научные руководители:** доктор политических наук, профессор  
**Старостин Александр Михайлович**  
кандидат политических наук, доцент  
**Акопов Григорий Леонидович**

**Официальные оппоненты:** Аствацатурова Майя Арташесовна,  
доктор политических наук, профессор,  
Пятигорский государственный лингвистический  
университет, профессор кафедры  
креативно-инновационного управления и права

**Хубулури Екатерина Ильинична,**  
доктор политических наук, доцент,  
Институт сферы обслуживания  
и предпринимательства (филиал) Донского  
государственного технического университета  
в г. Шахты, профессор кафедры  
«Социальные технологии»

**Ведущая организация:** Южный федеральный университет

Защита состоится «03» июля 2013 г. в 12 часов на заседании диссертационного совета Д 504.001.27, ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», по адресу: 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70, ауд. № 514.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Южно-Российского института ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации».

Автореферат разослан «31» мая 2013 года.

Ученый секретарь  
диссертационного совета

О.А.Артиохин

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Социально-экономические и политические изменения в жизни, как России, так и современного мира в целом, актуализируют потребность в совершенствовании государственного и муниципального управления, что требует и соответствующих преобразований в сфере профессионального образования государственных и муниципальных служащих. В современной России остро стоит проблема подготовки и повышения квалификации управленческих кадров, что связано, в том числе, и с особенностями развития российской государственности в течение двух последних десятилетий.

Реальная практика функционирования российских управленческих органов свидетельствует о необходимости безотлагательных кардинальных мер в плане оптимизации системы управления. К таким негативным факторам как закрытость российской управленческой системы, ее чрезмерная вертикальность и авторитарность, обусловленным спецификой исторических традиций российской государственности, добавляются и недостатки кадровой политики отечественных управленческих структур. Подбор и ротация кадров для государственной и муниципальной службы в современной России, к сожалению, в значительной части осуществляются не посредством отбора лучших по профессиональным и личностным качествам претендентов, а по принципу протежирования. Многие из сотрудников управленческих структур не имеют соответствующего профильного образования, тогда как далеко не все выпускники учебных заведений, готовящих специалистов в сфере государственного и муниципального управления, получают возможность работы по специальности. Сама система профессионального образования, переподготовки и повышения квалификации управленческих кадров не только далека от совершенства, но и прямо не соответствует требованиям современного общества.

Причиной тому, во многом, является использование устаревших методик обучения, основанных на традиционном подходе к организации образования. Представляя, в целом, неплохие теоретические знания, традиционная система образования оказывается малоэффективной в процессе практической подготовки государственных и муниципальных служащих, стимулирования развития профессиональных компетенций, в наибольшей степени востребованных для работы в структурах государственной власти. В результате, образовательными учреждениями выпускается большое количество специалистов, фактически не готовых к работе в органах государственного и муниципального управления в силу отсутствия не столько фундаментальных знаний по соответствующим юридическим, экономическим, политическим дисциплинам, сколько необходимых личностно-деловых качеств, компетенций, позволяющих на высоком уровне выполнять свои профессиональные обязанности. Модернизация системы профессионального образования государственных и муниципальных служащих в этой связи должна стать одной из ключевых задач в контексте общего

реформирования системы государственного и муниципального управления в Российской Федерации, повышения результативности и эффективности ее деятельности.

Сложившаяся ситуация в системе профессионального образования государственных и муниципальных служащих обуславливает необходимость перехода к новым методам организации образовательного процесса, в том числе и посредством адаптации последнего к общемировым стандартам образования, формируемым в процессе продолжающейся экономической и культурной глобализации современного мира. Необходимостью внедрения в сферу подготовки и повышения квалификации кадров государственного и муниципального управления России современных методов организации образовательного процесса и обусловлена актуальность настоящей темы исследования.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Проблемы повышения эффективности функционирования системы управления, включая и совершенствование системы подготовки кадрового резерва государственной и муниципальной службы, находятся в центре внимания многих отечественных и зарубежных исследователей. В настоящее время существует достаточно значительный пласт работ, посвященных как проблемам реформирования государственной и муниципальной службы, так и вопросам профессиональной подготовки и переподготовки управленческих кадров.

Основы традиционного подхода к изучению функционирования управленческих структур заложили М.Вебер и В.Вильсон. Концепция рациональной бюрократии М.Вебера долгое время определяла направление исследований зарубежных ученых в сфере организации государственного управления и характера деятельности государственных служащих. Изменения в социально-экономической и политической сфере современного общества вызвали необходимость в дальнейшем развитии научных знаний о характере управления, особенностях функционирования государственных управленческих структур и их кадровом составе. Соответственно, изменились и подходы к организации подготовки и переподготовки государственных служащих и служащих местных органов управления. В последние десятилетия ХХ в. актуализировался вопрос о реформировании самой системы государственного управления, внимание на что было обращено целым рядом исследователей. Так, Д. Кеттл подчеркнул, что традиционное администрирование в процессе реформирования управленческой сферы уступает место конкурентному управлению, в котором применяются многие методы, прежде использовавшиеся преимущественно в сфере управления частными коммерческими компаниями<sup>1</sup>.

Основы компетентностного подхода в образовании были заложены американскими исследователями Д. Мак-Клелландом, Р. Бояцисом, Л. и С. Спен-

<sup>1</sup> Кеттл Д. Глобальная революция в государственном управлении // Отечественные записки, 2004. № 2.

серами, чьи работы, посвященные проблеме компетенций и их развития в рамках модернизации системы образования, остаются основополагающими для сторонников компетентностного подхода. Д. Мак-Клелландом был выдвинут тезис о том, что наличие у конкретного сотрудника диплома о высшем или среднем профессиональном образовании отнюдь не означает его соответствия занимаемой должности и вообще способности к работе в сфере государственного или муниципального управления. Л. и С. Спенсеры в своем исследовании «Компетенции на работе» подчеркнули, что именно развитие компетенций является основополагающим фактором эффективности профессиональной деятельности конкретного служащего<sup>1</sup>.

Начиная с 2000-х гг. работы, посвященные проблемам внедрения компетентностного подхода в систему профессионального образования управленческих кадров, в массовом порядке появляются и в России. Прежде всего, следует отметить исследования А.А. Вербицкого, В.А. Далингера, Х. Ксенофонтовой, О. Мартыненко, А.В. Прилепиной, И. Черной, А.В.Хуторского, посвященные различным аспектам реализации компетентностного подхода в контексте модернизации отечественной системы образования<sup>2</sup>. И.А. Зимней рассматриваются нюансы становления компетентностного подхода в 1970-е – 1990-е гг., специфика его применения в системе образования на различных этапах его внедрения в образовательную практику<sup>3</sup>.

А.В. Прилепина обращает внимание на значимость перехода к компетентностному подходу в контексте происходящей интеграции и глобализации системы образования. А.А. Вербицким подчеркиваются негативные стороны традиционного подхода к образованию, обделенного практической составляющей и, поэтому, способствующего нахождению студента в процессе обучения в некоей «виртуальной реальности», оторванной от реальной практики, с которой ему придется столкнуться впоследствии, в ходе своей профессиональной деятельности. в то же время, В.С. Сенашенко пишет о необходимости сочетания позитивных сторон традиционного квалификационного подхода к организации образования и современного компетентностного подхода.

<sup>1</sup> Спенсер Л., Спенсер С. Компетенции на работе. М., 2010.

<sup>2</sup> Вербицкий А.А. Компетентностный подход и теория контекстного обучения. М., 2004; Далингер В.А. Компетентностный подход – альтернатива экстенсивному пути развития системы образования // Фундаментальные исследования. № 10, 2007; Ксенофонтова Х. Модели компетенций различных категорий управленческого персонала // Управление персоналом. № 17, сентябрь 2009; Мартыненко О., Черная И. Формирование и оценка профессиональных компетенций менеджеров в учебном процессе // Высшее образование в России. № 6, 2007; Прилепина А.В. Компетентностный подход в рамках интеграции образования // Современные проблемы науки и образования, № 4. 2008. Хуторской А.В. Технология проектирования ключевых и предметных компетенций // <http://www.eidos.ru/journal/2005/1212.htm>

<sup>3</sup> Зимняя И.А. Ключевые компетенции – новая парадигма результата образования // Высшее образование сегодня. № 5, 2003.

Л. Калиниченко обращает внимание на серьезные недочеты в подготовке муниципальных служащих, поскольку основное внимание в процессе обучения по специальности «Государственное и муниципальное управление» уделяется различным аспектам государственной гражданской службы, тогда как муниципальное управление освещается с недостаточной полнотой<sup>1</sup>. Н.В. Осипова в своем диссертационном исследовании рассматривает проблемы повышения эффективности профессионального образования государственных служащих<sup>2</sup>. Данная проблема анализируется и К. Гафиятуллиной, предлагающей определенные меры, направленные на совершенствование подготовки государственных и муниципальных служащих<sup>3</sup>.

Однако, несмотря на значительный спектр исследований, посвященных проблемам реформирования кадровой политики государственной и муниципальной службы в контексте применения компетентностного подхода к системе подготовки управленческих кадров, существует потребность в дальнейшем изучении данной темы, которую и стремится восполнить настоящая работа.

**Цель исследования – установить особенности реформирования системы подготовки управленческих кадров в контексте компетентностного подхода.**

Для реализации настоящей цели потребуется решение следующих задач исследования:

- выявить специфику государственной и муниципальной службы в условиях современного общества;
- показать необходимость реформирования системы государственного и муниципального управления посредством внедрения компетентностного подхода;
- выявить ключевые особенности и основные принципы компетентностного подхода в подготовке управленческих кадров;
- обосновать необходимые мероприятия по внедрению компетентностного подхода в систему подготовки управленческих кадров;
- установить степень эффективности существующей системы профессионального и дополнительного образования государственных и муниципальных служащих;
- предложить основные пути оптимизации подготовки, переподготовки и повышения квалификации служащих органов государственного и муниципального управления.

---

<sup>1</sup> Калиниченко Л. Оценка эффективности местного самоуправления и муниципальные кадры // <http://budget.ru/article/50242.php>

<sup>2</sup> Осипова Н.В. Система непрерывного профессионального образования государственных служащих в регионе: социологический аспект. Дисс. канд.соц.наук. Пенза, 2004.

<sup>3</sup> Гафиятуллина К.Р. Пути повышения эффективности подготовки госслужащих в РФ // <http://ego.uapa.ru/issue/2010/04/11/>

**Теоретико-методологическая основа** данного исследования включает работы отечественных и зарубежных авторов, работающих в направлениях политологии, социологии управления, психологии, педагогики и исследующих различные аспекты совершенствования системы государственного и муниципального управления, профессиональной подготовки работников управлеченского звена государственных и муниципальных органов.

При рассмотрении особенностей функционирования органов государственного и муниципального управления в современном обществе, специфики их реформирования, автор опирался на работы О.В. Гаман-Голутвиной, П. Грея, Д. Кеттла, Н. Парисона. Рассматривая особенности компетентностного подхода в образовании управленческих кадров, автор использовал работы Р. Бояциса, Д. Мак-Клелланда, Л. и С. Спенсеров. Анализируя современную российскую систему подготовки и переподготовки управленческих кадров и возможные пути ее совершенствования, автор использовал работы А.А. Вербицкого, В.А. Далингера, А.В. Прилепиной, В.С. Сенашенко и др. исследователей. Автором использовались методы структурно-функционального анализа, сравнительно-исторический подход.

**Объект исследования** – система подготовки кадров государственного и муниципального управления.

**Предмет исследования** – процесс подготовки государственных и муниципальных служащих посредством внедрения компетентностного подхода.

**Гипотеза исследования.** Особенности социально-экономического и политического развития современного общества обуславливают потребность в реформировании системы организации государственного и муниципального управления. Развитие демократических институтов и рост влияния гражданского общества, повышение роли рынка в политическом процессе объясняют необходимость модернизации управленческих структур как посредством их де-бюрократизации и демократизации, замещения традиционного управления управлением конкурентным, так и, соответственно, изменений в направлении отбора, подготовки и ротации кадрового состава государственных и муниципальных управленческих органов.

Прежде всего, необходимо повышение профессиональной компетентности государственных и муниципальных служащих, что подразумевает внесение серьезных корректировок в систему их профессионального и дополнительного образования. Актуален и политически значим вопрос о переориентации с традиционного подхода к образованию государственных и муниципальных служащих, ориентированному, прежде всего, на обучение теоретическим знаниям в соответствующих отраслях, на компетентностный подход, предусматривающий, в первую очередь, развитие у управленцев профессиональных компетенций, личностно-деловых качеств, необходимых для их профессиональной деятельности. Несоответствие системы и процесса профессионального образования государственных и муниципальных служащих РФ современным требованиям

ниям, слабая эффективность управленческих структур и технологий, свидетельствуют о необходимости кардинальных реформ в направлении совершенствования подготовки и переподготовки управленческих кадров.

Научная новизна настоящего исследования заключается в следующем:

- установлены ключевые особенности развития системы государственного и муниципального управления в современном мире;
- обозначено в качестве одного из важнейших условий модернизации всей системы управления совершенствование системы подготовки и ротации кадров государственной и муниципальной службы в контексте компетентностного подхода;
- исследованы основные принципы и особенности компетентностного подхода в системе образования;
- определены базовые мероприятия по внедрению компетентностного подхода в процесс подготовки управленческих кадров;
- выявлены основные достоинства и недостатки существующей системы профессионального и дополнительного образования управленческих кадров в современной России;
- предложены пути оптимизации системы и процесса профессионального и дополнительного образования государственных и муниципальных служащих в Российской Федерации.

На защиту выносятся следующие основные положения диссертационного исследования:

1. Особенности развития современного общества актуализируют потребность реформирования системы государственного и муниципального управления. Распространение информационных технологий, совершенствование различных сегментов рынка, стирание национальных и культурных границ вследствие процессов глобализации, с одной стороны, повышают открытость системы управления и дебюрократизируют ее. В то же время данные процессы способствуют усложнению стоящих перед административными структурами задач, повышению предъявляемых к кадровому составу органов управления требований. Данная проблема остро стоит в современной России, где процесс реформирования управленческой системы далек от завершения, и значительная часть структурных подразделений органов власти нуждается в организационном, функциональном и кадровом обновлении. В этой связи повышение качества подготовки управленческих кадров, рост требований к ним и упорядочение системы подбора и ротации кадров мы видим в качестве необходимых компонентов реформы государственного и муниципального управления.

2. Важность качества кадрового состава управленческих структур подразумевает активное развитие и внедрение инновационных подходов к подготовке и подбору кадров. В первую очередь, необходимо повышение профессионализма чиновников, совершенствование их личностно-деловых качеств. Это может быть достигнуто и посредством развития компетенций, среди которых наи-

большее значение для государственного служащего имеют управленческая и коммуникативная компетенции. Именно от них зависит способность конкретного индивида к исполнению обязанностей госслужащего на соответствующей должности, его добросовестность и профессионализм, способствующие и повышению доверия к государственной службе среди основной массы граждан страны.

3. Компетентностный подход, принимаемый в настоящее время в качестве креативной парадигмы реформируемой системы образования, в наибольшей степени отвечает потребностям и запросам современного общества. В рамках компетентностного подхода происходит интеграция знаниевой и навыковой компонент образовательного процесса с его общественно-политической составляющей, ориентированной на формирование не только квалифицированного специалиста в конкретной сфере деятельности, но и гражданина с развитой системой ценностей и поведенческих установок. Направленность на овладение ключевыми компетенциями – управленческой и коммуникативной – позволяет оптимизировать процесс подготовки сотрудников органов государственного и муниципального управления, в том числе и посредством усвоения ими соответствующих навыков непосредственно в ходе обучения.

4. Применительно к системе подготовки управленческих кадров следует выделить следующие важнейшие мероприятия в рамках реализации компетентностного подхода: развитие циклов семинаров и тренингов, как для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Государственное и муниципальное управление», так и для действующих государственных и муниципальных служащих; вовлечение учащихся и слушателей в процесс практической деятельности посредством стажировок в органах управления; стимулирование креативных и аналитических способностей государственных и муниципальных служащих в ходе развития навыков составления рациональных предложений по оптимизации конкретных сфер деятельности, аналитических докладов и т.д. Практическая составляющая в процессе подготовки управленческих кадров должна уравновешивать теоретические знания, что гармонизирует соотношение квалификационного и компетентностного начал в профессиональном образовании государственных и муниципальных служащих. Компетентностный подход выступает в качестве основы модернизации системы профессиональной подготовки кадрового резерва государственной службы современной России.

5. Для современной России актуальной является совершенствование процесса профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих, что подразумевает необходимость оптимизации программ дополнительного и профессионального образования по управленческим специальностям. Остро стоит вопрос о повышении качества дополнительного профессионального образования государственных гражданских и муниципальных служащих, расширении масштабов их подготовки. Отмечается низкий уровень учеб-

ных программ для подготовки государственных и муниципальных служащих. Современное дополнительное и профессиональное образование госслужащих и муниципальных служащих характеризуется такими негативными тенденциями как отсутствие четко разработанной стратегии профобразования и дополнительного образования; непроработанность нормативно-правовой базы дополнительного и профессионального образования госслужащих и муниципальных служащих; отсутствие мотивационных установок собственно государственных и муниципальных служащих на дальнейшее повышение уровня своего профессионального развития, стимулов к получению дополнительного профессионального образования; малая эффективность деятельности кадровых структур государственных и муниципальных органов управления.

6. Для оптимизации системы и процесса профессионального образования государственных и муниципальных служащих необходимо повышение требований к кандидатам на замещение должностей в процессе подбора и ротации кадров, повышение ответственности кадровых служб и руководителей подразделений, расширение финансирования образовательных программ, внедрение инновационных методов обучения. Эффективность программ профессионального образования госслужащих прямо зависит от того, будет ли благодаря этим программам создана взаимная заинтересованность как государства и государственных учреждений, так и отдельных государственных и муниципальных служащих в совершенствовании профессиональных качеств сотрудников управлеченческих структур. Профессиональное образование, повышение квалификации и планирование карьерного роста каждого конкретного государственного служащего должно представлять интерес не только непосредственно для самого госслужащего, но и для государства в целом, поэтому оптимизация системы профессиональной подготовки госслужащих и муниципальных служащих является стратегической задачей в рамках реформирования и модернизации системы государственного и муниципального управления.

**Научно-практическая значимость исследования.** Данная работа способствует совершенствованию научного знания по проблемам реформирования системы государственного и муниципального управления, оптимизации подготовки, переподготовки, повышения квалификации и ротации управлеченческих кадров в контексте использования компетентностного подхода в образовании. Особое внимание уделяется выявлению приоритетов компетентностного подхода, обеспечивающих его адекватность потребностям современного общества в наличии профессиональных управлеченческих кадров.

Результаты диссертационного исследования обладают не только академической, но и практической ценностью. Они могут быть использованы в работе учреждений высшего и среднего профессионального образования, кадровых подразделений органов исполнительной и законодательной власти, служб персонала коммерческих компаний, управлеченческих команд, общественных организаций и объединений. Материалы данного исследования могут быть исполь-

зованы при составлении учебных курсов по политологии, социологии управления, педагогике.

**Апробация работы.** Результаты исследования докладывались на научных конференциях. Основные положения работы изложены в научных статьях и других публикациях автора, в том числе в рецензируемых научных изданиях из списка ВАК при Минобрнауки РФ. Также основные результаты работы обсуждались на заседаниях кафедры политологии и этнополитики ЮРИФ РАНХиГС.

**Структура и объем работы.** Работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы из 160 наименований на русском и иностранных языках.

## **II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во **Введении** обосновываются выбор и актуальность темы, раскрывается степень ее разработанности в научной литературе, определяются основные цели и задачи исследования, теоретико-методологическая база диссертации, формулируются содержащиеся в работе элементы научной новизны и излагаются основные тезисы, выносимые на защиту,дается характеристика научной и практической значимости работы.

**Глава 1. Проблемы реформирования системы государственного и муниципального управления в контексте компетентностного подхода.** Настоящая глава посвящена рассмотрению необходимости реформирования государственной и муниципальной службы для приведения их в адекватное потребностям современного общества состояние.

Автор подчеркивает, что государственная и муниципальная служба играют важнейшую роль в процессе реализации управленческих функций. Это обуславливает необходимость более пристального внимания к проблемам оптимизации их деятельности в контексте глубоких социально-политических и социально-экономических преобразований, происходящих как в России, так и в мире в целом.

Утверждению новых подходов в науке об управлении способствовала и дальнейшая демократизация политической системы в большинстве развитых государств, развитие институтов гражданского общества и курс на дебюрократизацию и гуманизацию управления. По мнению сторонников реформирования государственных и муниципальных органов управления, внедрение принципов «нового государственного менеджмента» приведет к существенной демократизации системы управления, снижению расходов на содержание бюрократического аппарата одновременно со значительным повышением результативности и эффективности деятельности последнего, дальнейшему развитию институтов рынка и переносу рыночной конкуренции в прежде недоступную для нее сферу социальных услуг, предоставляемых государственными учреждениями.

Необходимость дальнейшего развития демократии и институтов гражданского общества в современной России актуализирует потребность в продолжении реформирования органов управления на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Не только оппозиционно настроенные политики и независимые исследователи, но и представители власти различного уровня неоднократно отмечали, что система управления в современной России нуждается в поэтапном совершенствовании, с целью повышения эффективности функционирования органов государственной власти и местного самоуправления. Без оптимального решения данной проблемы невозможно дальнейшее продвижение страны по пути модернизационных преобразований, что неизбежно превратит ее в страну – аутсайдера мировой экономики и политики.

Традиционное администрирование в рамках проводимых мероприятий по реформированию системы государственного и муниципального управления, уступает место конкурентному управлению, в большей степени демократичному и ориентированному непосредственно на потребителя. Распространяются концепции «постбюрократического» управления, подразумевающие отказ от традиционной иерархической системы бюрократических структур, утверждение партнерских отношений между государственными учреждениями, коммерческими структурами и обществом, включая и возможность конкурирования государственных и частных организаций, предлагающих один и тот же вид социальных услуг.

В ситуации подобного смещения приоритетов повышается и потребность государственных организаций в квалифицированном и компетентном персонале, способном конкурировать с персоналом частных компаний, причем не только в области профессиональной подготовки, но и в сфере отношения к потенциальным потребителям предлагаемых услуг, т.е. к гражданам, с которыми данные государственные учреждения взаимодействуют. Безусловно, что в зависимости от конкретной специфики того или иного государства, реформы государственного управления проходили или относительно успешно, или встречали на своем пути многочисленные преграды в лице несовершенства законодательства, противодействия традиционной бюрократии, особенностей национальной политической культуры и менталитета и т.д.

Так, процесс реформирования системы государственного управления и государственной службы в Российской Федерации в 1990-е – 2000-е гг., сталкивается с целым рядом препятствий. В качестве негативных тенденций, присущих российскому административному аппарату и представляющих препятствие его трансформации в адекватный современным условиямправленческий механизм, можно отметить «медленную адаптацию к быстро меняющейся внешней среде и потребностям общества, неэффективный механизм принятия решений, дефицит профессиональных государственных менеджеров. Низок уровень интеграции, контроля и координации как внутри госаппарата, так и в отноше-

нии внешних институтов, что способствует нерациональным затратам и слабой реализации государственной политики во многих сферах»<sup>1</sup>.

Автор указывает, что повышение компетентности сотрудников органов государственного и муниципального управления в настоящее время рассматривается в качестве одной из важнейших задач, стоящих перед руководством страны в сфере реформирования структур власти. Особую роль для оптимизации государственного и муниципального управления приобретает применение инновационного опыта западной теории управления, позволяющей преобразовать российские руководящие структуры в соответствие с международными стандартами. В этой связи, мы выделим компетентностный подход, который в настоящее время рассматривается в качестве одного из наиболее подходящих в направлении ротации и подготовки кадров управленческого аппарата. Компетентностный подход в подготовке управленческих кадров первоначально получил широкое распространение в США и Западной Европе, в Российской Федерации на него было обращено пристальное внимание лишь в 2000-х гг., в связи с началом нового этапа реформирования органов государственной власти, в том числе и в плане обновления кадрового резерва управленческого аппарата страны.

Зарубежными специалистами понятие компетентности трактуется как готовность к мобилизации тех знаний, навыков и умений, которыми обладает конкретный сотрудник, и их использование в соответствии с потребностями текущего момента. То есть, в первую очередь это способность применять знания на практике, которая применительно к государственной службе приобретается вследствие получения специального образования (включая как высшее, так и дополнительные курсы переподготовки и повышения квалификации и т.д.), развивающего у сотрудника административных органов конкретные знания и навыки.

Автор делает вывод, что особенности развития современного общества актуализируют потребность в реформировании системы государственного и муниципального управления. Распространение информационных технологий, совершенствование различных сегментов рынка, стирание национальных и культурных границ вследствие процессов глобализации, с одной стороны, повышая открытость системы управления и дебюрократизируя ее, в то же время и способствуют усложнению стоящих перед административными структурами задач, повышению предъявляемых к кадровому составу органов управления требований. Данная проблема остро стоит в современной России, где процесс реформирования управленческой системы далек от завершения и значительная часть структурных подразделений органов власти нуждается в организационном, функциональном и кадровом обновлении. В этой связи повышение каче-

---

<sup>1</sup> Лобанов В. Реформирование государственного аппарата: мировая практика и российские проблемы // [http://vasilieva.narod.ru/ptpu/5\\_1\\_99.htm](http://vasilieva.narod.ru/ptpu/5_1_99.htm)

ства подготовки управленческих кадров, рост требований к ним и упорядочение системы подбора и ротации кадров мы видим в качестве необходимых компонентов реформы государственного и муниципального управления.

Важность качества кадрового состава управленческих структур подразумевает активное развитие и внедрение инновационных подходов к подготовке и подбору кадров. В первую очередь, необходимо повышение профессионализма чиновников, совершенствование их личностно-деловых качеств. Это может быть достигнуто и посредством развития компетенций, среди которых наиболее важное для государственного служащего значение имеют управленческая и коммуникативная компетенции. Именно от них зависит способность конкретного индивида к исполнению обязанностей госслужащего на соответствующей должности, его добросовестность и профессионализм, способствующие и повышению доверия к государственной службе среди основной массы граждан страны.

**Глава 2. Основные принципы компетентностного подхода и особенности его реализации в системе подготовки кадров государственного и муниципального управления** посвящена анализу компетентностного подхода в образовании и его применению в процессе подготовки и переподготовки управленческих кадров.

Автор подчеркивает, что компетентностный подход был сформулирован и разработан зарубежными специалистами в области управления персоналом в 1970-е - 1980-е гг. и получил широкое распространение, составив теоретическую основу кадровой политики как государственных управленческих структур, так и служб персонала крупных коммерческих компаний. В 1973 г. Дэвидом Мак-Клелландом была опубликована статья «Измерение компетентности вместо измерения интеллекта», в которой автор доказывал, что традиционное определение компетентности того или иного сотрудника посредством наличия у него диплома об образовании или проверки интеллектуальных возможностей отнюдь не подразумевают действительной эффективности выполняемой работы<sup>1</sup>. В качестве альтернативы традиционному подходу к отбору и подготовке кадров Мак-Клелланд сформулировал концепцию компетенций как индивидуальных характеристик сотрудников, позволяющий с наибольшей эффективностью выполнять служебные обязанности в конкретной сфере деятельности. Для определения компетенций исследователем использовался метод сравнения характеристик преуспевающих сотрудников, добивающихся успеха в своей профессиональной деятельности, и сотрудников-аутсайдеров, чьи успехи можно было назвать посредственными.

---

<sup>1</sup> Армстронг М. Практика управления человеческими ресурсами / Пер. с англ. под ред. С. К. Мордовина. СПб.: Питер, 2008.

Профессиональная компетентность складывается из квалифицированности, т.е. обладания определенным набором знаний, умений и навыков, позволяющих специалисту выполнять свои профессиональные обязанности; когнитивной готовности, т.е. способности к обучению и умения освоения новых знаний, умений и навыков; креативности как способности к генерированию принципиально новых подходов в сфере своей профессиональной деятельности, поиску инноваций; понимания неразрывности прогресса в узкопрофессиональной деятельности с происходящими в обществе социально-экономическими, социокультурными, политическими процессами. Следовательно, общественно-политические, социально-психологические факторы в структуре профессиональной компетенции находятся на приоритетных позициях.

Мотивации, самооценка и психофизиологические данные играют, во многих случаях, не меньшую, а то и большую роль, чем знаниево-навыковый комплекс, поскольку теоретические познания можно получить самостоятельно или на соответствующих курсах переподготовки и повышения квалификации, навыки приобрести в процессе непосредственной трудовой деятельности, а вот в случае отсутствия позитивной достижительной мотивации или несоответствия психологических качеств занимаемой должности от сотрудника практически невозможно ожидать позитивных результатов его деятельности, высокой степени ее эффективности, вне зависимости от полученного или получаемого им образования, проведенного на государственной службе количества календарных лет и т.д. Таким образом, при отборе кандидатов на замещение должностей государственной службы, при ротации и повышении сотрудников органов государственного и муниципального управления, на наш взгляд, необходимо учитывать все пять базовых качеств претендента и, руководствуясь их соответствием предлагаемой должности, делать дальнейший выбор.

Автор отмечает, что развитие конкретных компетенций зависит не только от личных данных каждого человека, его психофизиологических, социальных особенностей, но и от степени инвестированного в его развитие капитала, включая воспитание, образование (общее школьное, профессиональное, дополнительное), здравоохранение и т.д. Без расширения объемов инвестиций в перечисленные направления сложно ожидать высокого уровня развития профессиональных компетенций и, следовательно, не приходится надеяться на то, что государственные органы получат высокопрофессиональных специалистов, с соответствующим уровнем мотивационных установок, адекватной самооценкой и т.д. На протяжении долгого времени в отечественной управлеченческой системе при подборе и ротации кадров руководствовались принципом выслуги лет и постепенного продвижения сотрудника на вышестоящие должности. Подразумевалось, что руководитель, прежде чем занять соответствующую должность, проходит нижестоящие, во время которых и получает основные навыки работы, расширяет свои представления о той сфере деятельности, в которой он работает. Однако, усложнение принципов функционирования всех сфер деятельности

общества в современном мире обуславливает малоприменимость данного подхода как устаревшего, в связи с чем возникает потребность в изменении самих основ подготовки управленческих кадров.

Автор подчеркивает практическую результативность введения компетентностного подхода в качестве основы для реформирования системы профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих. Посредством реализации компетентностного подхода решается проблема несоответствия теоретических и практических знаний, которыми обладают российские госслужащие. Даже получение высшего профессионального образования, в том числе и по специальности «Государственное и муниципальное управление», не гарантирует, что госслужащий или муниципальный служащий сможет на высоком уровне выполнять свои непосредственные обязанности. Компетентностный подход призван восполнить существующие пробелы в области практики, ориентируясь на комплексное сочетание теоретической подготовки, воспитания практических навыков и развития необходимых качеств личности для работы в сфере государственного и муниципального управления. В этом контексте система подготовки государственных и муниципальных служащих должна ориентироваться на формирование целостной системы знаний, позволяющей самостоятельно действовать и брать на себя ответственность в сложных ситуациях, которые неизбежно сопровождают работу государственного служащего, особенно на среднем и, тем более, высшем уровне.

Таким образом, благодаря внедрению компетентностного подхода в процесс подготовки управленческих кадров, формируется квалифицированный специалист, обладающий всеми необходимыми качествами и профессиональными знаниями и навыками, готового к дальнейшему развитию своих способностей и повышению квалификации, что является важным условием оптимизации деятельности управленческих структур.

Существенное внимание, по мнению автора, должно быть уделено повышению открытости государственной службы, в том числе и за счет воспитания у будущих сотрудников управленческих структур уважительного отношения к гражданскому обществу, к каждому отдельно взятому гражданину, что подразумевает и развитие компетенций, отвечающих за взаимодействие, коммуникацию с людьми. Необходимо отметить, что в целях повышения открытости государственной службы в ряде государств существует прямая возможность для замещения государственных должностей лицами, прежде не находившимися на государственной службе, что позволяет минимизировать традиционный барьер между бюрократическим аппаратом и обществом. Но, безусловно, в отношении таких сотрудников, пришедших в государственные и муниципальные структуры из общественных организаций, гражданских инициатив или в индивидуальном плане, также необходимо проведение соответствующих мероприятий по их профессиональной подготовке, в том числе и на базе полученного ими прежде непрофильного образования. Возможно и проведение соответствующих курсов

по дополнительному образованию в рядах политических партий, активисты которых в случае победы на парламентских выборах могут также рассматриваться в качестве потенциальных государственных служащих.

Государственные и муниципальные органы управления Российской Федерации нуждаются в высококвалифицированных и компетентных служащих, обладающих не только широким спектром профессиональных знаний, умений и навыков, необходимых в управленческой деятельности, но и владеющих набором компетенций, позволяющих полноценно взаимодействовать на внутриорганизационном и межорганизационном уровнях, коммуницировать с гражданами и общественными организациями, выполнять свои профессиональные обязанности, способствуя повышению престижа государственной и муниципальной службы, росту уважения к ней в обществе. Реализация данной задачи требует совершенствования самой системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих, в том числе посредством внедрения в систему профессионального образования компетентностного подхода, отвечающего современным стандартам качества образования, потребностям современного общества в квалифицированных специалистах - управленцах. Практическая составляющая в системе подготовки управленческих кадров должна выйти на равные позиции с обучением теоретическим знаниям, что гармонизирует соотношение квалификационного и компетентностного начал в профессиональном образовании государственных и муниципальных служащих.

**Глава 3. Оценка эффективности и пути совершенствования программ дополнительного и профессионального образования государственных гражданских и муниципальных служащих.** В данной главе рассматривается проблема соответствия существующей системы профессионального и дополнительного профессионального образования государственных и муниципальных служащих возрастающим требованиям к их квалификации и профессиональной компетентности, что предусматривает и выработку соответствующих мероприятий по корректировке, оптимизации системы подготовки управленческих кадров.

Автор подчеркивает, что для современной России является крайне актуальной проблема совершенствования профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих, что подразумевает и необходимость оптимизации программ дополнительного и профессионального образования по управленческим специальностям. Между тем, согласно материалам исследований, проводившихся Российской академией народного хозяйства и государственной службы при Правительстве РФ, выяснено, что сложившаяся в стране система дополнительного профессионального образования государственных гражданских и муниципальных служащих мало соответствует требованиям современного общества, не способна подготовить надлежащее количество спе-

циалистов для замещения соответствующих должностей на государственной и муниципальной службе<sup>1</sup>. Остро стоит вопрос о повышении качества дополнительного профессионального образования государственных гражданских и муниципальных служащих, расширении масштабов их подготовки. Отмечается низкий уровень учебных программ для подготовки государственных и муниципальных служащих, не отвечающий запросам рынка<sup>2</sup>.

Автор обращает внимание на то, что О. Кузнецовым был обозначен ряд первостепенных проблем, стоящих перед современной российской системой дополнительного профессионального образования. В первую очередь, система ДПО госслужащих характеризуется отсутствием четко разработанного плана подготовки и повышения квалификации госслужащих на календарный год, что связано с промедлениями в присылке соответствующих инструкций из органов федеральной, региональной и местной власти в образовательные учреждения данного профиля. Во-вторых, рост объемов дополнительного профессионального образования госслужащих, подразумевающий прохождение переподготовки один раз в три года, подразумевает, что должны быть соответствующим образом увеличены и объемы финансирования системы дополнительного профобразования, привлечены квалифицированные кадры, что также представляется серьезной проблемой.

Финансирование системы дополнительного профессионального образования в современной России находится на недостаточно высоком уровне, не позволяющем проводить полноценную переподготовку сотрудников управленческих структур. Выделяемые на решение данной проблемы средства незначительны, что создает определенные затруднения в плане материально-технического и организационно-методического обеспечения учебного процесса, привлечения преподавателей с высоким профессиональным уровнем и т.д. Наконец, сохранение устаревшей традиционной системы дополнительного профессионального образования, которая не соответствует требованиям современности, также представляет собой серьезное препятствие на пути совершенствования подготовки и переподготовки управленческих кадров<sup>3</sup>.

Система дополнительного профессионального образования государственных и муниципальных служащих в современных условиях должна учитывать, в первую очередь, возросшие требования к личностно-деловым качествам сотрудников управленческих органов, причем не только к профессиональной квалификации, но и мотивационным установкам, морально-этическим ценностям. Особенно учитывая сложный общественно-политический климат в пост-

<sup>1</sup> Мониторинг экономики образования. Спрос на рабочую силу - мнение работодателей. Информационный бюллетень. 2006. N 1(19). М.: ГУ-ВШЭ. С. 6.

<sup>2</sup> Болотина Ю.О., Халирова С.А. Взаимодействие рынка труда и рынка образовательных услуг региона // Дополнительное профессиональное образование, 2008. N 1.

<sup>3</sup> Кузнецов О. Дополнительное образование государственных служащих // Кадровик. Кадровый менеджмент. № 6, 2009.

советской России, для которой на протяжении последних двух десятилетий было характерно размывание традиционной системы ценностей с усвоением негативных установок – культа денег, власти, наживы, насилия. Решение задач по совершенствованию морально-этических, общественно-политических установок госслужащих представляется едва ли не более сложной проблемой, чем совершенствование системы профессионального образования на знаниево-навыковом уровне, за счет использования новых методик обучения. Это требует формулирования специальных программ психодиагностического характера, направленных на выявление делового потенциала государственного служащего и претендента на должность в системе государственной службы, готовности госслужащего к самосовершенствованию и самокоррекции, повышению своего профессионального уровня и развитию личностно-деловых качеств.

Автор отмечает неудовлетворительное состояние системы профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих, обращая внимание на такие негативные черты как отсутствие разработанной единой стратегии профессионального развития управленицев; недостаточная разработанность нормативно-правовой базы системы профессионального образования госслужащих; отсутствие мотивационных установок собственно государственных и муниципальных служащих на дальнейшее повышение уровня своего профессионального развития, стимулов к получению дополнительного профессионального образования; малая эффективность деятельности кадровых структур государственных и муниципальных органов управления, которые не уделяют достаточного внимания проблемам профессионального образования служащих и не несут во всей полноте ответственность за отсутствие качественной подготовки и подбора кадрового состава. Стоит отметить также и непроработанность учебных программ в учреждениях высшего профессионального образования, осуществляющих подготовку сотрудников органов государственного и муниципального управления. Очевидным минусом образовательных учреждений является малая связь с практическими потребностями органов управления, использование устаревших образовательных методик.

Развитие системы профессионального образования государственных и муниципальных служащих Российской Федерации имеет стратегическое значение для решения задач по оптимизации системы управления страны. В этой связи следует обратить особое внимание на программы дополнительного и профессионального образования госслужащих и муниципальных служащих, их соответствие современным стандартам качества и потребностям государственных и муниципальных управленических структур.

Данные программы, в первую очередь, должны быть насыщены конкретикой, направлены на удовлетворение потребностей в квалифицированных и компетентных специалистах конкретных учреждений и направлений. Соответственно, при составлении программы следует прежде всего обращать внимание на специфику деятельности того органа государственного или муниципального

управления, специалистов для которого предполагается в рамках данной программы подготовить, и уже исходя из этой специфики определять содержание учебных курсов, привлекать специалистов по определенным сферам деятельности для преподавательской работы и т.д.

Необходимым условием оптимизации программы профессионального развития госслужащих является и планирование потребностей органов государственного и муниципального управления в определенном количестве квалифицированных специалистов, построение планов профессионального образования и повышения квалификации в соответствии с этими потребностями. Нельзя отрицать тот факт, что штаты многих государственных и муниципальных органов в настоящее время чрезмерно раздуты, в том числе и по причине непрофессионализма определенной части их сотрудников, узости их специализации и отсутствия дополнительного профессионального образования. Ежегодно меняются определенные направления деятельности государственных и муниципальных органов, появляются новые проблемы и новые подходы к их решению, что требует и соответствующей регулярной переподготовки их сотрудников, усвоения новых знаний и навыков.

Совершенствование системы профессионального образования государственных и муниципальных служащих подразумевает повышение требований к кандидатам на замещение должностей в процессе подбора и ротации кадров, повышение ответственности кадровых служб и руководителей подразделений, расширение финансирования образовательных программ, внедрение инновационных методов обучения.

Эффективность программ профессионального образования госслужащих прямо зависит от того, будет ли благодаря этим программам создана взаимная заинтересованность как государства и государственных учреждений, так и отдельных государственных и муниципальных служащих в совершенствовании профессиональных качеств сотрудников управлеченческих структур. Профессиональное образование, повышение квалификации и планирование карьерного роста каждого конкретного государственного служащего должно представлять интерес не только непосредственно для самого госслужащего, но и для государства в целом, поэтому оптимизация системы профессиональной подготовки госслужащих и муниципальных служащих является стратегической задачей в рамках реформирования и модернизации системы государственного и муниципального управления.

В «Заключении» подводятся общие итоги исследования, формулируются основные выводы и намечаются пути дальнейшего изучения проблемы.

## **Основные публикации автора по теме диссертации**

1. Чубарова Н.Л. Необходимость внедрения компетентностного подхода в систему подготовки управленческих кадров // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2012. № 1. (*рецензируемый научный журнал из списка ВАК при Минобрнауки РФ*) – 0,5 п.л.
2. Чубарова Н.Л. Особенности реформирования системы подготовки управленческих кадров в контексте компетентностного подхода // Современные исследования социальных проблем (электронный научный журнал). Красноярск: Научно-инновационный центр, 2012. № 3. URL: <http://sisp.nkras.ru/e-rus/issues/2012/3/chubarova.pdf> (*рецензируемый научный журнал из списка ВАК при Минобрнауки РФ*) – 0,6 п.л.
3. Чубарова Н.Л. Проблемы совершенствования системы подготовки кадров государственного и муниципального управления в современной России // Государственная служба России: развитие и управление человеческим капиталом. Сборник материалов региональной площадки национального форума. – Ростов н/Д., 2012. – 0,6 п.л.
4. Чубарова Н.Л. Проблемы развития гражданского общества в условиях реформирования системы государственного и муниципального управления в контексте компетентностного подхода / Проблемы взаимодействия гражданского общества, государства и бизнеса: опыт России и Германии. Сборник статей международного круглого стола. – Ростов н/Д., 2012. – 0,6 п.л.
5. Чубарова Н.Л. Некоторые проблемы реформирования государственной службы в Российской Федерации. Передовой опыт государств Северной Америки, Западной Европы, Восточной Азии в оптимизации системы государственного управления / Актуальные проблемы совершенствования экономико-правовых и социально-политических сфер общества в современной России. Сборник докладов и тезисов Всероссийской научно-практической конференции молодых ученых. – Ростов н/Д., 2012. – 0,4 п.л.
6. Чубарова Н.Л. Пути совершенствования программ дополнительного и профессионального образования государственных гражданских и муниципальных служащих / Актуальные вопросы использования интеллектуального потенциала молодежи в инновационном развитии Донского региона. Сборник материалов симпозиума в рамках Окружного молодежного инновационного конгресса ЮФО. – Ростов н/Д., 2011. – 0,7 п.л.
7. Сычева (Чубарова) Н.Л., Киселевич М.В. Оценка эффективности программ дополнительного профессионального образования государственных и муниципальных служащих / Государственная политика по формированию резерва управленческих кадров на региональном уровне: опыт, проблемы, пути решения. Сборник докладов и тезисов Всероссийской научно-практической конференции. – Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2009.– 0,4 п.л. (в соавт.)

**Автореферат диссертации на соискание ученой степени  
кандидата политических наук**

**Чубарова Наталья Леонидовна**

**Тема диссертационного исследования  
«КОМПЕТЕНТНОСТНЫЙ ПОДХОД В ПОДГОТОВКЕ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ  
КАДРОВ (ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ)»**

**Научные руководители:**  
доктор политических наук, профессор  
**Старостин Александр Михайлович**  
кандидат политических наук, доцент  
**Акопов Григорий Леонидович**

**Изготовление оригинал-макета  
Чубарова Н.Л.**

**Подписано в печать 29.05.2013. Тираж 100 экз.  
Усл. п.л. 1,0.**

**Южно-Российский институт Федерального государственного бюджетного  
образовательного учреждения высшего профессионального образования  
«Российская академия народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации»**

**Отпечатано: Типография ЮРИФ РАНХиГС. Заказ № 7/5  
344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70**