

КОМПЕТЕНЦИИ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ
В СФЕРЕ ДОКУМЕНТАЦИОННОГО
ОБЕСПЕЧЕНИЯ УПРАВЛЕНИЯ

В статье обозначена необходимость разработки системного подхода к формированию компетенций государственных и муниципальных служащих в сфере документационного обеспечения управления. Обозначены проблемы регламентации компетенций для конкретного государственного и муниципального служащего в данной сфере, а также проблемы формирования индивидуальных компетенций в рамках программ переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих. В этой связи особо подчеркивается необходимость формирования общих «базовых» компетенций в сфере документационного обеспечения управления в рамках профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих.

Ключевые слова: компетенции, документационное обеспечение управления, профессиональная подготовка, государственные и муниципальные служащие.

На сегодняшний день профессионализм и профессиональная компетентность государственных и муниципальных служащих становятся ключевым фактором обеспечения эффективности функционирования системы государственного и местного управления. В сознании общества сформировалось понимание того, что крайне необходимо изменить к лучшему деятельность госаппарата, органов местного самоуправления, а государственным и муниципальным служащим более эффективно служить законным интересам граждан своей страны. В широком понимании сегодня современному обществу требуются профессионалы, обладающие социальными знаниями, коммуникативными умениями, владеющие методами саморегуляции, способные работать в команде,

обучать и мотивировать персонал, гибко реагировать на внешние и внутренние изменения среды¹.

Поскольку основной объект труда любого управленца – объективная, своевременная, достаточно полная по объему информация, все необходимые признаки которой может обеспечить документ, а результату его труда – управленческому решению – также присуща документальная форма, следует особо выделить необходимость наличия у государственных и муниципальных служащих компетенций в сфере документационного обеспечения управления.

В этой связи уместно напомнить одно из высказываний Т.В. Кузнецовой: «В министерствах, ведомствах <...> разрабатываются ежегодно миллионы деловых бумаг. Созданием документов, их анализом, обобщением и контролем занят практически весь управленческий аппарат. Но до сих пор многие, даже ведущие специалисты, теряются, когда им приходится оперативно и квалифицированно отдать письменное распоряжение»².

Насколько актуальны эти слова в сегодняшней ситуации? Несомненно, что остроту им придают не только кардинальные изменения в системе органов государственной власти и местного самоуправления, произошедшие за этот период времени, но и повсеместное внедрение современных технологий в информационно-документационное обеспечение процессов управления. Именно поэтому одним из базовых компонентов профессиональных компетенций государственных и муниципальных служащих должны стать компетенции в сфере документационного обеспечения управления.

Компетенция [лат. *competentia* – принадлежность по праву] трактуется как круг полномочий какого-либо органа или должностного лица; круг вопросов, в которых данное лицо обладает познаниями, опытом³.

В теории государства и права компетенции государственных и муниципальных служащих подразделяются на три уровня: гражданский, профессиональный, политический⁴. Данный методологический подход к пониманию компетентности государственного (муниципального) служащего обуславливает требования и модель профессионально-компетентного специалиста. Такая модель представлена в виде трех блоков.

1. Что должен знать? (Например, сущность и систему государственной власти и управления, муниципального самоуправления; основы российской правовой системы и законодательства, механизм государственно-правового регулирования процессов и отношений в обществе.)

2. Что должен уметь? (Например, на научной основе организовать свой труд, использовать современные методы сбора, хранения и обработки информации, применяемые в профессиональной деятельности; владеть навыками составления документа, применения официального делового письменного и устного языка, работы с компьютером, другими современными техническими средствами.)

3. Какими способностями, личностными свойствами должен обладать? (Например, умение анализировать, объективность, ответственность гражданская и служебная, профессиональная мобильность.)

В конечном итоге компетенции государственных и муниципальных служащих – это совокупность знаний, умений, навыков и моделей поведения, которые обеспечивают достижение эффективного результата в конкретной профессиональной или управленческой деятельности.

В представленной модели соответствующие умения и навыки в сфере информационно-документационного обеспечения управления являются обязательным компонентом и относятся к профессиональному уровню компетенций.

Неслучайно актуальные проблемы в сфере документационного обеспечения деятельности органов государственной власти и местного самоуправления являются предметом научного исследования среди ученых-документоведов⁵. При этом очевидно, что решение задачи по оптимизации документационного обеспечения управления невозможно вне системного подхода к формированию необходимых компетенций у государственных и муниципальных служащих. Возможные варианты решения этой задачи изложены в целом ряде научных статей, опубликованных за последнее время⁶. В этой связи также выделим определенные аспекты, которые, на наш взгляд, могут способствовать разработке подобного подхода.

В первую очередь кратко остановимся на результатах анализа правовых документов, регламентирующих компетенции государственных и муниципальных служащих в сфере документационного обеспечения управления. Так, например, анализ должностных регламентов (инструкций) государственных и муниципальных служащих свидетельствует об отсутствии квалификационных требований, предъявляемых к уровню знаний в сфере информационно-документационного обеспечения управления. В отношении квалификационных требований, предъявляемых к профессиональным навыкам, следует констатировать отсутствие дифференцированного подхода к установлению необходимых компетенций в зависимости от группы должностей (главная, ведущая, старшая), а

весь спектр компонентов компетенций в сфере ДОУ, как правило, содержится в формальной формулировке: «должен иметь навыки работы с документами».

В то же время необходимые компетенции в сфере ДОУ косвенно отражены в таких правовых актах, как административные регламенты предоставления государственных (муниципальных) услуг. Административные регламенты определяют очень важные характеристики деятельности органов исполнительной власти – взаимодействие служащих при оказании услуг. При разработке качественного регламента становится понятно, зачем нужен в процессе конкретный исполнитель, нужно ли выполнять работы последовательно или можно запараллелить работу нескольких участников, и кого можно убрать из процесса вообще⁷. С документоведческих позиций административные регламенты определили новые подходы к формированию функциональных систем документации в условиях реализации концепции «электронного правительства». Основным является метод выстраивания цепочки документов, оформляющей последовательность административных процедур (документирование процедуры) по исполнению соответствующей функции или предоставлению услуги. В содержании административных регламентов должны быть указаны не только виды необходимых документов, но и представлены их внешние формы⁸.

Анализ положений административных регламентов (в частности, в сфере занятости населения) позволяет сделать вывод, что в целом они дают представление о последовательности основных процедур и порядке их документирования. Однако следует выделить проблему, связанную с закреплением функций в области ДОУ за конкретным служащим, для реализации которых необходимо владение соответствующими компетенциями. Дело в том, что выполнение действий в административных регламентах описывается на уровне исполнителей, причем в обобщенной форме – «работник центра занятости населения» без учета структуры учреждения и закрепления соответствующих функций за подразделениями и исполнителями. При этом следует учитывать, что кроме специалистов в любом процессе участвуют и руководители подразделений, которые принимают решение об исполнителе, контролируют ход исполнения, проверяют результаты исполнения решений и дают соответствующую оценку. Подобные пробелы приводят к тому, что описание услуги получается не вполне полным. По представленным в административных регламентах блок-схемам (а не оперограммам) сложно определить конкретных исполнителей, порядок их действий и результаты предоставления услуги на каждом из

этапов. В итоге нет персональной ответственности, в том числе и за конкретный этап документирования услуги.

Таким образом, отсутствие детализации описания работы каждого исполнителя приводит к тому, что «за текстом» останется масса весьма существенных моментов, например: какие конкретно нужны документы; нужно ли их проверить; кто выполняет эту функцию и как; нужны ли копии документов и кто их должен сделать; что надо сделать в случае отсутствия нескольких документов или обнаружения в документе несоответствия? и т. п. Если подобные «детали» не прописаны, то образуется широкое поле для свободной трактовки своих обязанностей, а в результате снижается качество оказания услуг⁹.

Обозначенное несовершенство регламентных норм оказывает негативное влияние на организацию и реализацию процессов прохождения государственной гражданской (муниципальной) службы. Из-за отсутствия четкого закрепления в должностном и административном регламентах функций и необходимых для их выполнения компетенций (в частности, в сфере документационного обеспечения управления) сложно дать адекватную оценку претенденту на должность государственного (муниципального) служащего в ходе конкурсного отбора, провести квалификационный экзамен и реализовать на должном уровне процедуру аттестации служащих.

Несомненно, что приобретение и развитие компетенций является сложным и длительным системным процессом. Улучшать навыки «насиленно» практически невозможно, так как человек стремится к равновесию и стабильности. Любые изменения в поведении требуют больших усилий, а главное – времени. Более того, прорабатывать сразу несколько компетенций не рекомендуется, иначе ни одна из них не оказывается эффективно развитой¹⁰. В этой связи возникает вопрос: на каком этапе (этапах) должны формироваться необходимые компетенции государственных и муниципальных служащих в сфере ДОУ? Очевидно, что для достижения нужного высокого уровня профессиональной компетентности необходимо создать систему их формирования, в которую могут быть включены соответствующие подсистемы по разным направлениям, например: организация работы с кадровыми резервами с последующим их выдвижением; консультирование государственных и муниципальных служащих по вопросам личностного роста и развития, в вопросах управления персоналом и социально-психологических процессах, которые протекают в коллективе, в процессах принятия важных и сложных управленческих решений¹¹. Однако основным

элементом в выстраиваемой системе должна стать профессиональная подготовка и переподготовка государственных и муниципальных служащих.

Анкетирование государственных и муниципальных служащих свидетельствует о том, что впервые теоретические знания в области документационного обеспечения управления 78 % из опрошенных получили в рамках программ переподготовки и повышения квалификации. К этому времени они уже имели определенный стаж работы на государственной и муниципальной службе и владение компетенциями в сфере ДОУ, как правило, было ограничено выполняемой на данный момент функцией (функциями). Формирование этих компетенций осуществлялось исключительно в результате практического опыта, основанного на «традиционных нормах», которые не всегда соответствовали современным требованиям и не были регламентированы локальными правовыми актами. И как следствие, незнание или неадекватное использование терминологического аппарата в данной сфере; недостаточное владение основными принципами, методами, процессами документообразования, технологиями работы с документами, недооценка влияния документационного обеспечения управления на эффективность управления в целом.

Но и специальные программы повышения квалификации государственных и муниципальных служащих по вопросам документационного обеспечения управления не позволяют в полной мере обеспечить формирование соответствующих компетенций. Основная проблема – сложности в применении дифференцированного подхода к обучению. Как правило, дифференциация присутствует на уровне разграничения слушателей на государственных и муниципальных служащих. Гораздо реже среди слушателей оказываются представители одного ведомства. В результате одновременно в одном потоке повышение квалификации могут проходить представители различных сфер деятельности, групп должностей, стажа работы. В подобной ситуации применение индивидуального подхода к формированию необходимых компетенций для конкретного государственного (муниципального) служащего возможно лишь при наличии у всех слушателей основных, базовых знаний, умений и навыков в сфере ДОУ.

Именно поэтому все большую актуальность приобретает решение задачи по формированию общих компетенций в сфере документационного обеспечения управления на уровне подготовки профессиональных управленческих кадров государственной и муниципальной службы, которые должны стать базовой основой

для построения личного профиля компетенций государственного (муниципального) служащего в зависимости от особенностей его деятельности.

До настоящего времени профессиональная подготовка государственных и муниципальных служащих осуществлялась в рамках Федеральных государственных стандартов высшего профессионального образования (ФГОС ВПО) третьего поколения по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление»¹². Согласно требованиям стандарта компетенции в сфере информационно-документационного обеспечения управления были отнесены к разделу «Информационно-методическая деятельность».

Например:

- наличие навыков составления, учета, хранения, защиты, передачи служебной документации в соответствии с требованиями документооборота (ПК-14);
- умение обобщать и систематизировать информацию для создания баз данных (ПК-17);
- умение готовить информационно-методические материалы по вопросам социально-экономического развития общества и деятельности органов власти (ПК-18).

Формирование перечисленных компетенций осуществлялось в рамках дисциплины «Основы делопроизводства», предусмотренной базовой частью стандарта¹³.

В 2014 г. вступил в силу новый стандарт¹⁴, согласно которому сфера документационного обеспечения управления помимо раздела «Информационно-методическая деятельность» представлена еще в двух видах деятельности, которые установлены для государственных и муниципальных служащих (см. табл. 1).

Обратим внимание на дублирование текста, раскрывающего содержание видов деятельности. Так, например, отсутствует принципиальное различие между «ведением делопроизводства и документооборота» и «участием в обеспечении ведения делопроизводства и документооборота» (пп. 2.1 и 3.1). Практически повторяется содержание пп. 1.4, 1.5 и п. 3.2, включенных в разные виды деятельности.

Однако основным является тот факт, что в соответствии с требованиями стандарта бакалавр по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление» должен владеть всеми необходимыми компетенциями для ведения делопроизводства, то есть осуществления «деятельности, обеспечивающей документирование, документооборот, оперативное хранение и использование документов»¹⁵ не только в органах государственной власти и

местного самоуправления, но и в любой организации независимо от формы собственности; осуществления документационного обеспечения, т. е. «деятельности, целенаправленно обеспечивающей функции управления документами»¹⁶.

Таблица 1

Виды деятельности в сфере ДОУ по направлению подготовки
«Государственное и муниципальное управление» (бакалавр)

1. Информационно-методическая	2. Вспомогательно-технологическая (исполнительская)	3. Исполнительно-распорядительная
<p>1.1. Документационное обеспечение деятельности лиц, замещающих государственные должности РФ, субъектов РФ, должности муниципальной службы.</p> <p>1.2. Участие в создании и актуализации информационных баз данных для принятия управленческих решений.</p> <p>1.3. Информационно-методическая поддержка, подготовка информационно-методических материалов и сопровождение управленческих решений.</p> <p>1.4. Сбор и классификационно-методическая обработка информации об имеющихся политических, социально-экономических, организационно-управленческих процессах и тенденциях.</p> <p>1.5. Участие в информатизации деятельности соответствующих органов и организаций.</p> <p>1.6. Защита служебной и конфиденциальной информации, обеспечение открытого доступа граждан к информации в соответствии с положениями законодательства.</p>	<p>2.1. Ведение делопроизводства и документооборота в органах государственной власти РФ, органах государственной власти субъектов РФ, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных предприятиях и учреждениях, научных и образовательных организациях, политических партиях, общественно-политических, некоммерческих и коммерческих организациях.</p>	<p>3.1. Участие в обеспечении ведения делопроизводства и документооборота в органах государственной власти РФ, органах государственной власти субъектов РФ, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных предприятиях и учреждениях, научных и образовательных организациях, политических партиях, общественно-политических, некоммерческих и коммерческих организациях.</p> <p>3.2. Сбор, обработка информации и участие в информатизации деятельности соответствующих органов власти и организаций.</p>

Необходимо подчеркнуть, что перечисленные виды деятельности в сфере ДОУ не получили адекватной «расшифровки» в перечне формируемых компетенций. В этой связи подготовка государственных и муниципальных служащих (уровень бакалавриат) может осуществляться по двум вариантам.

В первом случае, при сохранении концепции ФГОС третьего поколения, освоение компетенций в сфере ДОУ ограничится одной дисциплиной, что не позволит приобрести необходимые знания, навыки и умения для выполнения установленных видов деятельности. Однако выпускники по данному направлению будут иметь все права по осуществлению деятельности в сфере документационного обеспечения управления, ведению делопроизводства во всех структурах. Это значит, что по-прежнему данный вид деятельности будут осуществлять непрофессионалы, следовательно, по-прежнему будут актуальны слова профессора Т.В. Кузнецовой, приведенные выше.

Возможен и другой вариант, который, на наш взгляд, заслуживает соответствующей проработки – это открытие профиля «Документационное обеспечение управления» в рамках направления подготовки «Государственное и муниципальное управление» с включением дополнительного набора профессиональных компетенций, необходимых для осуществления соответствующих видов деятельности (на уровне бакалавриата, а в последующем – магистратуры).

В целом, разрабатывая концептуальные подходы к формированию компетенций государственных и муниципальных служащих, необходимо учитывать, что в настоящее время становление новых систем профессиональной подготовки и переподготовки, а также повышение квалификации государственных и муниципальных служащих «невозможно без глубокого и всестороннего изучения всей системы профессионального обучения управленческих кадров. Выявление рациональных элементов в историческом опыте профессиональной подготовки управленческих кадров России и их творческое использование являются фактором в решении современных задач государственного строительства»¹⁷. В этой связи освоение компетенций в сфере ДОУ должно основываться на отечественном опыте профессиональной подготовки специалистов по специальности «Документоведение и документационное обеспечение управления». В условиях реформирования системы высшего образования необходимо обеспечить виды деятельности в сфере ДОУ, установленные новыми федеральными государственными образовательными стандартами, в частности по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление», формированием соответствующих компетенций. Полученные знания, умения и навыки в данной сфере, являясь необходимым фундаментом для начала профессиональной деятельности, позволят в дальнейшем продолжить формирование

индивидуального профиля компетенций государственного (муниципального) служащего в соответствии с должностными регламентами в рамках системы повышения квалификации и профессиональной переподготовки.

Примечания

- ¹ *Лидак Л.В., Мухомтова Т.А.* Педагогическая модель формирования социальной компетентности муниципальных служащих // Педагогическое образование в России. 2014. № 4. С. 36.
- ² *Кузнецова Г., Смеляков М.* Кому доверить документ? // Правда. 1980. 2 июля.
- ³ Словарь иностранных слов. 14-е изд., испр. М.: Русский язык, 1987. С. 241.
- ⁴ См., например: *Демин А.А.* Государственная служба в странах основных правовых систем мира. М.: Книгодел, 2008; *Кабашов С.Ю.* Морально-этические и правовые основы государственного и муниципального управления: профессиональная этика, кадровая политика, планирование карьеры и противодействие коррупции: Учеб. пособие. М.: Дело АНХ, 2010.
- ⁵ См., например: *Ларин М.В., Дмитриева А.П.* Мониторинг объемов документооборота в федеральных органах исполнительной власти // Делопроизводство. 2014. № 3. С. 9–13; *Ларин М.В., Романченко Е.В., Юмашева Ю.Ю.* Разработка комплексных архивоведческих и документоведческих функциональных требований к информационным системам, обеспечивающим электронный документооборот в процессе внутренней деятельности федеральных органов исполнительной власти // Вестник архивиста. 2014. № 3 (127). С. 209–224; *Ермолаева А.В.* Документационное обеспечение деятельности органов государственной власти в постсоветский период: тенденции и перспективы развития // Вестник РГГУ. 2014. № 2 (124). Серия «Документалистика. Документоведение. Архивоведение». С. 99–109.
- ⁶ См., например: *Фионова Л.Р., Золотова Т.А.* Модели и алгоритмы для создания компетентностно-ориентированных информационных ресурсов при переподготовке государственных служащих // Дистанционное и виртуальное обучение. 2011. № 7. С. 65–76; *Фионова Л.Р.* Документационное обеспечение управления – обязательная компонента в подготовке управленческих кадров // Теория и практика общественного развития. 2014. № 5. С. 60–62; *Двоеносова Г.А.* Кто управляет документами? // Вестник Казанского государственного энергетического университета. 2009. № 1 (1). С. 53–59.
- ⁷ *Мугалева (Коршак) Н., Варнахина Е., Гордеев М.* Административные регламенты как инструмент регламентации процессов госслужбы – достижения и проблемы [Электронный ресурс] // Технологии регламентации деятельности и стимулирования труда. URL: <http://www.upravtech.ru/content/articles/index.php?article=410> (дата обращения: 12.02.2014).

- ⁸ *Ермолаева А.В.* Формирование систем документации в органах исполнительной власти // Вестник СГСЭУ. 2010. № 4 (33) С. 46–49.
- ⁹ *Ермолаева А.В., Азеева К.М.* Документационное обеспечение услуг в сфере занятости населения // Делопроизводство. 2014. № 3. С. 40–49.
- ¹⁰ *Куришьева Н.М.* Оценка профессиональной компетентности государственных и муниципальных служащих // Практика муниципального управления. 2012. № 7.
- ¹¹ *Иванова С.* Развитие потенциала сотрудников: Профессиональные компетенции, лидерство, коммуникации / С. Иванова и др. М.: Альпина Бизнес Букс, 2008.
- ¹² Приказ Министерства образования и науки РФ от 17 января 2011 г. № 41 (в ред. от 31.05.2011 № 1975) «Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 081100 Государственное и муниципальное управление (квалификация (степень) “бакалавр”)» / зарегистрировано в Минюсте РФ 31 марта 2011 г. № 20353.
- ¹³ В Поволжском институте управления имени П.А. Столыпина (филиал РАНХиГС) в учебном плане на дисциплину «Основы делопроизводства» выделено 4 з.е. 144 ч.).
- ¹⁴ Приказ Министерства образования и науки РФ от 10 декабря 2014 г. № 1567 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 38.03.04 Государственное и муниципальное управление (уровень бакалавриата)» / зарегистрировано в Минюсте РФ 5 февраля 2015 г. № 35894.
- ¹⁵ ГОСТ Р 7.08–2013. Национальный стандарт Российской Федерации. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения / Утв. приказом Росстандарта от 17.10.2013 № 1185-ст.
- ¹⁶ Там же.
- ¹⁷ *Васютин Ю.С.* Исторический опыт как фактор подготовки кадров государственной службы в современных условиях // Образование и общество. 2001. № 4 (10).