

УДК 316:35.08

© Р. Б. Товченко¹, И. В. Самилкина², В. Г. Чумаков³, 2024

^{1,2,3} Самарский университет государственного управления

«Международный институт рынка»

(Университет «МИР»), Россия

E-mail ¹: orgrabota@mail.ru

E-mail ²: i.samilkina@yandex.ru

E-mail ³: imi@imi-samara.ru

ФОРМИРОВАНИЕ КРИТЕРИЕВ ОЦЕНКИ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ КОМПЕТЕНЦИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ В КОНТЕКСТЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ

В статье рассматриваются вопросы оценки профессиональной компетенции муниципальных служащих. Авторы констатируют, что в настоящее время в Самарской области отсутствует четкая система критериев, которые позволили бы проводить такую оценку. Кроме того, обращается внимание на необходимость внедрения системы оценки «специальных» видов профессиональной компетенции муниципального служащего.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальная служба, муниципальный служащий, аттестация муниципального служащего, оценка профессиональных компетенций.

Муниципальная служба представляет собой важнейший институт публичного управления, призванный обеспечивать эффективную реализацию органами муниципальной власти своих функций. Эта реализация обеспечивается конкретной деятельностью должностных лиц местных органов власти.

По сути, муниципальное управление реализуется посредством каждодневной работы десятков и сотен тысяч муниципальных служащих. Соответственно, органам муниципальной власти требуется необходимый кадровый потенциал, т.е. работники. Кадровый состав муниципалитетов находится в постоянном движении. Кто-то уходит на пенсию, кто-то сокращается, кто-то получает повышение, а кто-то увольняется за ненадлежащее выполнение работы и т.д.

Оценка профессиональной компетентности муниципальных служащих — важнейший инструмент, позволяющий определить

степень соответствия такого служащего занимаемой должности и, соответственно, провести его аттестацию. По общему правилу аттестация муниципальных служащих проводится раз в три года и направлена на повышение качества организации работы персонала органов муниципальной власти для более эффективного решения органами вопросов местного значения [9].

Иными словами, постоянно возникает необходимость аттестации и действенной оценки профессионального уровня текущего состава муниципальных служащих, выявления наиболее компетентных специалистов для их выдвижения на вышестоящие должности, в том числе посредством зачисления высококлассных профессионалов в кадровый резерв вышестоящих должностей в органах муниципальной власти. Так происходит формирование собственных кадровых ресурсов, необходимых для обновления руководящего состава органов муниципальной власти. Следует отметить, что создание кадрового резерва — это своеобразный «вклад» муниципальных властей в стабильность, устойчивость и непрерывность управленческой деятельности муниципалитета.

Кроме того, при оценке профессиональных компетенций муниципальных служащих важно определить «специальную» профессиональную компетенцию, а именно их способность соблюдать требования антикоррупционных стандартов, способность к эффективной коммуникации с другими должностными лицами органов власти, общественностью. Последнее зачастую вовсе остается вне пределов содержания «профессиональной компетенции», хотя в действительности стиль общения муниципального служащего с иными представителями власти и гражданами крайне важен для формирования имиджа представляемого им муниципального органа. Указанными обстоятельствами объясняется актуальность данной тематики исследований.

Цель настоящей работы — выявить основные критерии метода оценки (предмет исследования) профессиональной компетентности муниципальных служащих, являющейся объектом данного исследования.

Прежде чем перейти к вопросу о создании методики оценки «специальных» компетенций, следует отметить, что в целом оценка профессиональных качеств муниципального служащего включает в себя объективный и субъективный подходы [9].

Объективный подход позволяет оценить профессиональные качества муниципального служащего посредством формальных методов оценки. Эти методики, разработанные Министерством труда

и социальной защиты Российской Федерации, устанавливают квалификационные требования к замещению должностей муниципальных служащих и рекомендуют определять соответствие этим требованиям [7].

Субъективный подход основывается на личном отношении непосредственного руководителя к муниципальному служащему. Недостатки этого подхода очевидны – полученная таким способом оценка чрезмерно зависит от личных взаимоотношений руководителя и подчиненного, недобросовестные руководители могут и вовсе умышленно занижать оценку профессионального уровня подчиненных, опасаясь кадровой конкуренции с их стороны.

Соответственно, при оценке профессионального уровня муниципальных служащих важно избегать субъективизма и использовать объективные критерии. Безусловно, в силу того, что оценку осуществляет непосредственный руководитель, личные неприязненные отношения к подчиненному могут исказить результаты такой оценки, но все же наличие системы объективных критериев определенным образом дисциплинирует непосредственного руководителя и заставляет его воздерживаться от внесения личных эмоций в оценку профессиональной компетенции муниципального служащего.

Здесь следует отметить, что в законе Самарской области от 09.10.2007 г. № 97-ГД «Об утверждении Типового положения о проведении аттестации муниципальных служащих в Самарской области» [5] приведены лишь общие правила составления непосредственным руководителем подлежащего аттестации муниципального служащего «Отзыва об исполнении подлежащим аттестации муниципальным служащим должностных обязанностей за аттестационный период», в то время как, например, в Саратовской области, в соответствии с законом от 02.09.2007 г. № 157-ЗСО «О некоторых вопросах муниципальной службы в Саратовской области» [6] установлены 28 критериев оценки профессионального уровня муниципального служащего, которые сгруппированы по трем направлениям:

– профессиональные знания (законодательства, теории управления персоналом и др.);

– профессиональные навыки и умения (анализировать информацию, принимать на себя ответственность, работать с документами, коммуницировать с гражданами и др.);

– профессионально важные качества (аккуратность, дисциплинированность, вежливость, выдержанность, восприимчивость к критике и др.) [6].

Представляется, что аналогичные критерии следует закрепить и в законодательстве Самарской области.

Далее необходимо вернуться к вопросам разработки и внедрения методик, которые позволили бы оценить «специальные» профессиональные компетенции в следующих направлениях.

1. Выдвижение муниципального служащего на вышестоящую должность, т.е. способность служащего состоять в кадровом резерве для такого выдвижения, поддерживать свой профессиональный уровень на должном уровне и в любой момент, например, возглавить отдел или управление муниципальной администрации без потери этим отделом или управлением стабильности и поступательности управленческой деятельности.

2. Способность муниципального служащего по своим профессиональным качествам соблюдать антикоррупционные стандарты, как самолично, так и обеспечивать соблюдение таких стандартов подчиненными, если речь идет о руководителе органа муниципальной власти.

3. Коммуникативные профессиональные способности (компетенции) муниципального служащего.

В отношении оценки профессиональной компетенции муниципального служащего для определения возможности его повышения по службе следует отметить, что в целом система профессиональных компетенций муниципальных служащих состоит из двух уровней — общего и специального. Общий уровень включает в себя общепрофессиональные управленческие компетенции, связанные с основами муниципального управления, т.е. те теоретические познания и практические навыки, которые требуются каждому служащему независимо от конкретного направления его деятельности. Специальные профессиональные компетенции связаны с конкретным направлением деятельности муниципального служащего. Очевидно, что сотрудники юридических служб (управлений, отделов) должны в первую очередь обладать необходимыми познаниями и навыками в области юриспруденции, сотрудникам финансовых служб более важны познания и навыки в сфере экономики и т.д. [2].

Вместе с тем для того, чтобы возглавлять юридические, финансовые и иные службы органов местного самоуправления, недостаточно являться грамотным правоведом или финансистом, здесь «добавляются» профессиональные компетенции, характеризующие способность управлять другими сотрудниками, нести ответственность за их действия и т.д., и это уже управленческие навыки. Проблематика оценки профессиональных компетенций муниципаль-

ного служащего, претендующего на повышение по службе, обусловлена тем, что управленческие навыки могут быть оценены лишь в теории, поскольку практики управления у такого служащего нет.

Было бы целесообразно использовать задачи в виде смоделированных сложных ситуаций, с которыми может столкнуться отдел или управление органа муниципальной власти, без предусмотренных вариантов ответов, и муниципальный служащий, претендующий на повышение по службе, должен изложить свое видение алгоритма выхода из сложившейся ситуации, — например, как исполнитель по муниципальному контракту, выполняющий социально значимые работы в виде ремонта моста, по причине закрытия которого на время ремонта население муниципалитета испытывает существенные неудобства. В такой «модельной» ситуации необходимо предложить и методы воздействия на недобросовестного исполнителя, и способы успокоения населения, которое выражает обоснованное недовольство затягиванием работ и, соответственно, длительными инфраструктурными неудобствами.

Оценка профессиональных качеств муниципальных служащих важна и при выдвижении таких служащих на вышестоящие должности. Основным элементом конкурсного порядка замещения должностей муниципальной службы выступает оценка профессионально-деловых качеств кандидатов (участников конкурса), степени их соответствия квалификационным требованиям конкретной должности [9].

При этом большинство предусмотренных методов предоставляет «пространство» для предвзятой, субъективной оценки кандидата, положенной в конечном итоге в основу решения конкурсной комиссии, когда фактически основанием для отказа в повышении муниципального служащего (его выдвижения на вышестоящую должность) является не уровень его профессионально-деловых качеств, а дискриминационные факторы. Соответственно, для совершенствования механизмов конкуренции в муниципальной кадровой политике необходима система эффективных показателей и методов оценки профессиональной компетентности муниципальных служащих.

Система основных личных и профессиональных качеств муниципальных служащих в целом может быть соотнесена с основными квалификационными требованиями, предъявленными к муниципальным служащим либо к лицу, замещающему конкретную должность, хотя в целом содержание этой системы шире нормативно установленных квалификационных требований. В целом

квалификационные профессиональные требования к муниципальным служащим связаны с такими характеристиками, как стаж и образование [11]. При этом законодательство не наделяет данные категории какими-либо качествами — под стажем понимается лишь временная продолжительность нахождения в той или иной должности или в целом на муниципальной службе [9]. И здесь не важны характеристики «трудового пути» служащего — поощрялся ли он неоднократно за служебные успехи или же, наоборот, регулярно подвергался дисциплинарным взысканиям за ненадлежащее исполнение своих обязанностей — стаж является «безликой» категорией, учитывающей исключительно временной фактор.

Безусловно, с точки зрения законодательства такой подход верен. Вместе с тем он не вполне соответствует целям, которые стоят перед системой квалификационных требований, — определять действительное соответствие муниципального служащего должности, на которую он, например, претендует в порядке повышения по службе.

Очевидно, что качественные характеристики стажа муниципального служащего в любом случае изучаются, в то же время при принятии решений о повышении в должности можно ужесточить требования к муниципальным служащим, претендующим на повышение, установив законодательные нормы, включающие стаж работы, например, в том смысле, в котором его понимает законодательство о муниципальной службе, не входят периоды, в течение которых служащий считался подвергнутым дисциплинарному взысканию [9].

Такие виды взысканий, как замечание или выговор, сюда включать вряд ли следует, но самое строгое (не считая увольнения) дисциплинарное взыскание в виде предупреждения о неполном должностном соответствии в период, когда лицо считается ему подвергнутым (год, если не снято ранее решением нанимателя), не должно включаться в стаж, необходимый для повышения по службе. Допустим, если служащий имеет стаж 5 лет, но при этом три года назад был предупрежден о неполном должностном соответствии, его стаж следует считать равным 4 годам.

Безусловно, на общий страховой стаж, определяющий, например, срок выхода служащего на пенсию, время нахождения «под» дисциплинарным взысканием влиять не может, однако в сфере квалификационных требований государственные и муниципальные органы вполне имеют право исключать из требуемого стажа определенные периоды. С другой стороны, безусловно, такой подход создаст дополнительные проблемы формирования кадрового состава и резерва кадров муниципальной службы в тех органах

власти или населенных пунктах, где и без того наблюдается кадровый голод.

Возможно, указанное предложение об исключении определенных временных периодов из стажа следует дополнить нормой, в соответствии с которой в исключительных случаях по решению представителя нанимателя муниципальному служащему в квалификационный стаж включаются в том числе периоды, когда он считался подвергнутым дисциплинарному взысканию в виде предупреждения о неполном должностном соответствии. Перечень таких исключительных случаев на нормативном уровне закрепить крайне не сложно, что, безусловно, создаст возможности для обхода предлагаемой нормы об исключении определенных периодов из квалификационного стажа. Вместе с тем внесенное предложение все-таки будет способствовать более добросовестному отношению к выполнению своих обязанностей муниципальными служащими, планирующими повышение на службе [1].

Кроме того, эффективные специальные методики оценки профессиональной компетенции муниципальных служащих крайне необходимы для совершенствования антикоррупционной политики в местных органах власти, поскольку здесь важно своевременно выявлять муниципальных служащих, склонных к нарушению антикоррупционных стандартов. По сути, в антикоррупционных стандартах и должны предусматриваться специальные методы и критерии оценки «антикоррупционной» компетенции муниципального служащего. Поэтому перед рассмотрением системы антикоррупционных стандартов и методов оценки специальной «антикоррупционной» компетенции муниципальных служащих необходимо определить, что вообще собой представляет коррупция (коррупционные проявления) в деятельности органов (и их служащих) муниципальной власти.

Коррупция обычно понимается как взяточничество. Коррупционер — это лицо, предлагающее услугу физическому или юридическому лицу и получающее незаконное материальное вознаграждение в обмен на совершение незаконного действия. Однако с точки зрения юридической и административной теории и практики коррупционные действия шире, чем просто взяточничество. Под коррупцию подпадает деятельность государственных и муниципальных служащих, когда их публичное положение, в том числе административно-управленческие полномочия, предоставленные законом, используются муниципальными служащими для получения имущественных или неимущественных выгод [10].

В Федеральном законе «О противодействии коррупции» подчеркивается, что коррупция используется в целях получения имущественных или неимущественных благ [10]. Целью коррупционных действий является получение прямой материальной (имущественной) выгоды. Однако ситуация может быть иной. Например, муниципальный служащий может контролировать деятельность организации (организации, выполняющей муниципальные контракты по благоустройству садов и других мест отдыха). При этом руководителем этой организации является человек, хорошо знакомый чиновнику, с которым у него дружеские отношения. Таким образом, муниципальные чиновники «закрывают глаза» на выявленные нарушения, но при этом не получают от руководителя организации никакого материального вознаграждения. Мотивом таких противоправных действий муниципальных служащих может быть, например, желание «помочь другу» или ожидание будущего вознаграждения, если муниципальный служащий в любой момент своей жизни обращается за финансовой помощью к знакомым. Иными словами, коррупцию следует понимать в более широком смысле: когда муниципальный служащий незаконно использует свое служебное положение с прямой целью получения материальных или нематериальных благ и с расчетом на получение материальных или нематериальных благ в будущем.

В частности, как отмечает Ю. П. Боруленков, исследуя сущность коррупции в системе муниципальной службы, в первую очередь необходимо говорить именно о характере совершенных должностным лицом противоправных действий, посягающих на интересы службы, и уже во вторую — о сущности «встречного исполнения» со стороны физического лица или организации — так ли важно, что, например, получил муниципальный служащий, проигнорировавший выявленные в ходе проверки нарушения — крупное материальное вознаграждение или альтруистическое «спасибо». В любом случае служащий использовал свое должностное положение вопреки интересам службы, причинил этим интересам ущерб, и вряд ли имеет первоочередное значение то, что именно чиновник получил взамен [3].

Важно понимать, что органы муниципальной власти в силу их приближенности (по сравнению с органами государственной власти) к населению намного более подвержены «мелким» коррупционным нарушениям, когда муниципальный чиновник умышленно игнорирует нарушения, например, в сфере потребительского рын-

ка, допущенные предпринимателем, с которым он имеет личные связи, — такая проблема особенно актуальна для небольших муниципальных образований, где в силу незначительности населения система личных связей, основанных на соседстве, совместном обучении и т.д., крайне широка. Соответственно, например, компетентность муниципальных служащих должна оцениваться с точки зрения того, могут ли они противостоять «просьбам» друзей детства, одноклассников, соседей и т.д.

Что касается внедрения методики оценки антикоррупционной компетентности муниципальных служащих, их способности соблюдать антикоррупционные стандарты и ставить интересы своей работы выше личных интересов, то следует отметить, что перечень запретов и ограничений на муниципальной работе, установленный федеральным законодательством, не является исчерпывающим. Как субъекты, так и муниципальные образования Российской Федерации достаточно активно принимают законы в области установления собственных антикоррупционных стандартов [1].

Однако, как справедливо отмечает Д. А. Декке, зачастую такая деятельность отличается формализмом и шаблонным подходом, вследствие чего принятые нормы получаются абстрактными, нереализуемыми на практике [4]. Например, во многих муниципалитетах устанавливаются требования по соблюдению служащими антикоррупционных стандартов — сотрудники местных органов власти должны придерживаться в своей служебной деятельности принципов неподкупности, решительности, требовательности и т.д. Очевидно, что при всей «правильности» таких принципов они, по сути, являются слишком размытыми и неконкретными, что не позволяет, помимо прочего, оценивать эффективность их применения. Как, скажем, определять, действительно ли муниципальный служащий придерживается принципа решительности принятия мер по предотвращению коррупции или требовательности к своей служебной деятельности или деятельности коллег? Безусловно, что конкретный и однозначный ответ в данном случае дать практически невозможно.

Своего рода ориентиром для муниципалитетов в сфере внедрения новых антикоррупционных стандартов и методик оценки специальной профессиональной компетенции может служить письмо Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 11.10.2017 г. № 18-4/10/В-7931 «О направлении рекомендаций по соблюдению государственными (муниципальными) служащими норм этики в целях противодействия коррупции и

иным правонарушениям» [8]. Данный документ устанавливает запреты и ограничения, установленные федеральным законодательством в отношении государственных и муниципальных служащих. В частности, государственным и муниципальным служащим рекомендуется избегать активного взаимодействия вне работы с заинтересованными лицами (например, с лицами, в отношении которых муниципальный служащий выполняет административные или управленческие функции, индивидуальными предпринимателями или лицами, исполняющими муниципальные контракты в качестве руководителя организации), в том числе участия в торжественных или развлекательных мероприятиях, посещаемых этими лицами (например, праздники и т.д.). Соответственно, необходимо также оценить, способен ли муниципальный служащий в принципе отказаться от таких связей для предупреждения конфликта интересов.

В этом случае это особенно актуально для малых городов, где из-за небольшой численности населения жители тесно связаны друг с другом, посещают одни и те же школы и живут в одних и тех же микрорайонах. Соответственно, соблюдение антикоррупционных стандартов в части отказа от совместных развлечений и праздничных вечеринок муниципальных служащих с представителями бизнес-сообщества вряд ли будет способствовать переходу муниципальных служащих на муниципальную службу, поскольку вынудит их разорвать социальные связи.

Проблема внедрения новых антикоррупционных стандартов и методик оценки антикоррупционного потенциала муниципальных служащих в их деятельности, как представляется, связана с тем, что даже существующие стандарты настолько слабо регламентированы на нормативном уровне, что говорить об их эффективной реализации, не говоря уже о внедрении новых стандартов, не представляется возможным. Получается, что федеральному и региональному законодателю необходимо восполнить данный пробел.

Помимо этого, в системе оценки профессиональных компетенций муниципальных служащих зачастую без внимания остаются вопросы способности таких служащих к эффективной коммуникации, в первую очередь с общественностью, с населением муниципалитета. А зачастую именно качество коммуникации позволяет, например, сгладить социальный негатив от принятого «непопулярного» решения. В современных реалиях такие решения, к сожалению, не редкость, и здесь крайне важно, насколько муниципальный служащий способен сохранить к себе (к местным органам вла-

сти в целом) доверие, доводя до населения или отдельного гражданина «непопулярное» решение [1].

Следует учитывать, что доверие, оказываемое гражданами органам муниципального управления, тем или иным конкретным должностным лицам, в конечном итоге обуславливает эффективное, стабильное и устойчивое развитие муниципалитетов, и действительно, особое значение доверие населения играет при принятии государственными или муниципальными органами власти необходимых, но непопулярных решений. Чем выше уровень доверия населения органам власти, тем адекватнее общество воспринимает те или иные непопулярные управленческие решения. И во многом доверие формируется в результате коммуникации муниципального чиновника с населением.

В настоящее время, в итоге, требуется обратить особое внимание на формирование критериев оценки специальных видов профессиональной компетенции муниципальных служащих по таким направлениям, как:

- выдвижение муниципального служащего на вышестоящую должность;
- способность муниципального служащего соблюдать антикоррупционные стандарты и обеспечивать соблюдение таких стандартов подчиненными;
- коммуникативные навыки муниципальных служащих.

В заключение необходимо сказать о том, что критерии оценки специальных видов профессиональной компетенции муниципальных служащих должны разрабатываться совместно специалистами в разных областях (государственного и муниципального управления, юриспруденции, социологии, психологии, управления персоналом) и находить прямое отражение в федеральных и региональных нормативных правовых актах.

Литература

1. Адова А. Б. Подходы к проектированию комплексной оценки профессиональной деятельности муниципального служащего // Вестник Томского государственного университета. 2019. № 6. С. 104-112.
2. Богатырева И. В. Формы и методы оценки профессиональной деятельности муниципальных служащих // Власть. 2020. № 4. С. 49-53.
3. Боруленков Ю. П. К вопросу о понятии и сущности коррупции во властном аппарате // Сибирское юридическое обозрение. 2021. № 5. С. 205-209.

4. Декке Д. А. Практика и проблемы внедрения антикоррупционных стандартов для государственных и муниципальных служащих // Вестник Пермского государственного университета. 2017. № 2. С. 68-72.

5. Закон Самарской области от 09.10.2007 г. № 97-ГД «Об утверждении Типового положения о проведении аттестации муниципальных служащих в Самарской области» // Волжская коммуна. 2007. № 191.

6. Закон Саратовской области от 07.08.2007 г. № 157-ЗСО «О некоторых вопросах муниципальной службы в Саратовской области» // Саратовская областная газета. 2007. № 58.

7. Методические рекомендации по установлению квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы и организации оценки на соответствие указанным требованиям (версия 2.0). URL: <https://base.garant.ru/71451358/?ysclid=lo2zem8gwe477253705>.

8. Письмо Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 11.10.2017 г. № 18-4/10/В-7931 «О направлении рекомендаций по соблюдению государственными (муниципальными) служащими норм этики в целях противодействия коррупции и иным правонарушениям» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2017. № 12.

9. Солдаткин А. А. Методика комплексной оценки профессиональных компетенций муниципальных служащих перед аттестацией // Актуальные вопросы современной науки и общества. 2019. № 4. С. 143-148.

10. Федеральный закон РФ от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Российская газета. 2008. № 266.

11. Товченко Р. Б., Самилкина И. В., Чумак П. В. Особенности и проблемы переподготовки муниципальных служащих: социальный аспект // Вестник Самарского муниципального института управления. 2023. № 3. С. 31-38.

*Статья поступила в редакцию 26.02.24 г.
Рекомендуется к опубликованию членом Экспертного совета
канд. социол. наук, доцентом Т. П. Карповой*