

## Развитие политической компетентности руководящих работников государственных органов\*

**И. Н. Лесько,**  
начальник отдела технологий кадровой работы  
НИИ теории и практики государственного  
управления Академии управления  
при Президенте Республики Беларусь

*В структуре функционирования руководящих работников государственных органов можно выделить управленческую и политическую составляющие. Данный вывод мы делаем исходя из концепции о неразрывной связи политики и управления. Уточним, что термин «руководящие работники» в статье используется применительно к руководителям государственных органов исполнительной власти Беларуси, назначаемых Главой государства. Мы будем также оперировать термином «кадры политико-управленческой сферы» как синонимом.*

\* Представлена науковым кіраўніком акадэмікам НАН Беларусі, доктарам філасофскіх навук, прафесарам Я. М. Бабосавым.

Рукапіс паступіў у рэдакцыю 14.05.2012.

Безусловно, руководящие работники госорганов в основном действуют как администраторы, т. е. профессиональные управленцы. В то же время, выступая в роли носителей государственной власти, они активно участвуют в политико-властных отношениях, являясь акторами государственной политики. Мы поддерживаем точку зрения российского исследователя А. Борисенкова, который считает, что «...политическая деятельность по своей сути не может быть «непрофессиональной (общественной)», как это утверждают отдельные исследователи... Поэтому подлинным (не формальным) субъектом политической деятельности может считаться только тот, кто, во-первых, владеет политической властью, и, во-вторых, может профессионально распоряжаться ею» [2, с. 51]. В этой связи особого внимания требует изучение проблемы политической компетентности руководящих работников госорганов. Подчеркнем, что именно кадры политико-управленческой сферы отвечают за реализацию политического курса страны, что, несомненно, требует от них высокого уровня не только управленческой, но и политической компетентности.

Сегодня мы наблюдаем нарастающее проникновение западных подходов в методологические схемы профессионального развития управленцев государств постсоветского пространства. Этот процесс сопровождается смещением акцентов в обучении с совокупности знаний на способности выполнять определенные функции, используя знания. А это ведет к изменению конечной цели обучения – с объема усвоенных знаний на сформированные компетенции.

В виду актуальности проблемы политической компетентности в деятельности кадров политико-управленческой сферы целью данной работы является определение механизма развития политической компетентности руководящих работников государственных органов в процессе их обучения.

### Концептуализация понятия «политическая компетентность»

В выявлении сущности «политической компетентности» мы опираемся на ее составленные категории – «политика» и «компетентность».

Наиболее дискутируемым в последнее десятилетие стал вопрос о дефиниции понятий «компетенция» и «компетентность» (от лат. *compeo* – добиваюсь, соответствую, подхожу). Несмотря на то, что термин «компетенция» был известен в советскую эпоху (тогда он имел ярко выраженную правовую окраску, т. е. виделся как денотат феноменов «полномочия», «власть», «ответственность»), его значение сегодня трактуется в основном с ориентацией на западные стандарты управления, где традиционно существуют два подхода: английский, который рассматривает компетенцию как стандарт деятельности или ожидаемые результаты работы, и американский, в рамках которого компетенция рассматривается как поведение, необходимое для эффективной работы.

В то же время среди российских и отечественных ученых наблюдается значительный разброс мнений о сущности «компетенции». Как показывает анализ литературы, генерация суждений исследователей происходила в рамках дискуссии о различиях в значениях терминов «компетенция» и «компетентность». Заметим, что даже определения, которые приведены в справочной литературе, позволяют достаточно широко и неоднозначно трактовать рассматриваемые понятия. Так, в социологической энциклопедии компетенция определяется как «*область вопросов, в которых кто-либо хорошо осведомлен*», а компетентность – как «*совокупность личностных качеств индивида*» [10, с. 137]. В толковом словаре современного русского языка Д. Н. Ушакова эти же термины толкуются следующим образом: «Компетентность – осведомленность, авторитетность». «Компетенция. 1. Круг вопросов, явлений, в которых данное лицо обладает авторитетностью, познанием, опытом. 2. Круг полномочий, область подлежащих чьему-нибудь ведению вопросов, явлений».

Можно согласиться с Н. В. Рожковой, которая высказывает предположение, что «*полемика вокруг понятий “компетентность” и “компетенция” во многом является следствием различного перевода и интерпретаций английских и немецких первоисточников..., где обоим русским вариантам соответствует одно и то же слово. В немецком языке слово Kompetenz обозначает одновременно и компетентность и компетенцию. В английском competence 1) умение, способность; 2) компетентность*» [9, с. 327]. В результате некоторые исследователи склонны видеть в них разные по смыслу понятия (И. И. Ганчеренок, В. В. Лобанов, Э. Ф. Зеер, Л. Е. Легкая, В. Королева, О. Логунова, А. Белявский и др.), некоторые – одновременно используют оба, практически ставя между ними знак смыслового равенства (Л. И. Чурина, С. А. Федорченко, Э. Вергинес, Т. Захарова и др.), а некоторые – используют только понятие «компетентность» (В. М. Шепель, А. Л. Журавлев, Н. Ф. Талызина, Р. Х. Шакуров и др.).

Необходимо обратить внимание на тот факт, что дефиниции понятий «компетентность» и «компетенция», приведенные в руководящем документе Республики Беларусь (образовательном стандарте), разводят эти категории. Здесь компетенция определяется как знания, умения и опыт, необходимые для решения теоретических и практических задач, а под компетентностью понимается выраженная способность применять в деятельности свои знания и умения [5].

Примечательно, что И. Е. Елина, рассматривая компетентность госслужащего, определяет данную категорию как многопараметрическую и интегральную характеристику профессиональной деятельности, которая в своей основе «*определяет соответствие субъективных психолого-акмеологических способностей госслужащего объективным инновационным или исполнительным функциям деятельности субъек-*

*екта в системе государственной службы*» [3, с. 10]. Белорусский исследователь О. В. Агейко имеет схожие взгляды. Опираясь на словарные определения и предложенные В. Д. Щадриковым и М. М. Кашаповым трактовки, она рассматривает «*компетентность специалиста как способность преобразовывать свои знания и опыт таким образом, чтобы решать профессиональные задачи со стабильно гарантированной успешностью*» [1, с. 17].

В результате обобщения суждений исследователей автор статьи склоняется к мнению, что рассматриваемые понятия хотя и близки по значению и содержанию, однако являются собой различные категории. Сущностная схожесть «компетентности» и «компетенции», на наш взгляд, в том, что они – интегрирующие понятия. Вкратце поясним. Компетентность применительно к человеку является его качественной характеристикой, включающей его опыт, умения, навыки, деловые и личностные качества, может служить показателем пригодности к той или иной работе. Иными словами, – это потенциал индивида. Компетенция, в свою очередь, выражает эталон выполнения действия в определенной предметной области. Она подобно компетентности имеет в своей структуре знания теорий и понятий; «скрытые» знания, приобретенные на опыте; умения в профессиональной сфере; поведенческие умения в конкретной ситуации; деловые и личностные качества. Однако компетентность невозможно рассматривать безотносительно индивидуума, в то время как компетенции существуют самостоятельно, они образуются в поле конкретного вида деятельности. Таким образом, компетенции являются содержанием компетентности индивидуума.

Подчеркнем еще один момент. Понятия «компетентность» и «компетенция» нельзя рассматривать в виде аналога триады «знания, умения, навыки». Они гораздо шире их, так как имеют в своей структуре не только коммуникативную (знания) и операционно-техническую (умения и навыки) составляющие, но и мотивационную, личностную, этическую, социальную и поведенческую, т. е. ориентацию на живые, личностные знания и способы деятельности.

Обратимся к ключевой категории «политика». Известно большое количество ее определений, сформулированных как отечественными, так и зарубежными исследователями. На наш взгляд, наиболее точную и обобщающую трактовку политики дали российские политологи В. П. Пугачев и А. И. Соловьев, которые рассматривают ее как «*деятельность социальных групп и индивидов по артикуляции (осознанию и представлению) своих противоречивых интересов, выработке обязательных для всего общества решений, осуществляемых с помощью государственной власти*» [7, с. 11]. Сделаем опорой именно эту дефиницию политики.

Нельзя обойти вниманием существующие подходы к пониманию «политической компетентности». В. З. Нигматулин, рассматривая компетентность по-

литико-административной элиты исполнительной власти Российской Федерации, определяет ее как профессионально-квалификационную деятельность по выполнению полномочий и обязанностей, конкретную область применения властных функций в сфере государственного и литико-административного управления в соответствии с узаконенным статусом. Ключевой характеристикой данной компетентности, по мнению исследователя, является *«способность осуществлять властные функции и конструировать деятельность в государственном управлении, оптимально решать круг профессиональных задач в соответствии с должностными компетенциями (полномочиями), принимать стратегические решения и нести ответственность за их реализацию, взаимодействовать с институтами гражданского общества и частного сектора, обеспечивать стабильное развитие политической системы и интеграцию общества»* [4, с. 12]. Развивая свои положения, В. З. Нигматулин выделяет политическую компетентность литико-административной элиты, предлагает показатели для ее оценки, однако четкой формулировки понятия не приводит.

В работах других российских исследователей А. Л. Зверева, Е. Морозовой, С. Наумова, А. В. Понеделькова, В. В. Путилина также в большей степени внимание сосредоточено на операционализации политической компетентности/компетенции (т. е. на выявлении ее структуры, измерителей), сущностный же уровень понятия умалчивается.

Расширяя и дополняя выявленные подходы, предложим наше понимание политической компетентности как личностно-профессионального потенциала индивидуального актора политики, выражающего его способности к успешной деятельности при решении проблем политического характера.

#### Модель политической компетентности руководящих работников госорганов

Метод моделирования сегодня используется практически во всех отраслях современной науки (в том числе при исследовании политологических проблем) и подразумевает построение моделей реально существующих предметов и явлений.

В нашем случае ставится задача по разработке модели политической компетентности верхушки руководящего состава госорганов Республики Беларусь.

Ключевой категорией в нашем решении трактовки политической компетентности является «потенциал». Это дает нам основание утверждать, что политическую компетентность можно оценивать (до, во время и после процесса обучения) и, что наиболее важно, развивать (во время процесса обучения). Для инструментального воплощения данного посыла необходимо разработать модель политической компетентности, которая в перспективе должна стать одним из ключевых элементов механизма непрерывной подготовки литико-управленческой элиты страны.

Понятие «модель» имеет множество различных определений. Мы склоняемся к трактовке модели как эталона или образца какой-либо системы. Опираясь на данную дефиницию, целью моделирования политической компетентности для нас будет разработка ее «идеального» аналога. Эта цель в еще большей мере оправдана тем обстоятельством, что политическая компетентность имеет субъективную «природу». Иными словами, компетентность каждого отдельного индивидуума отлична и неповторима, поэтому для выявления уровня развития компетентности нужен эталон.

Исходя из методологии моделирования, необходимо установить вид конструируемой модели. Решение данной задачи предлагается реализовать посредством вычленения ее составных частей, т. е. сформировать структуру модели. В результате анализа развития методологии компетентностного подхода и на основе авторских наработок появилась следующая достаточно упрощенная структура. Ядром политической компетентности являются политические компетенции, представляющие собой сегменты литико-властных отношений. Они, в свою очередь, разбиваются на оценивающие и развивающие дескрипторы (описания). Оценивающие дескрипторы содержат стандартизированные перечни способностей, необходимых для эффективного решения определенного круга политических задач; развивающие – знания и умения, формирующие и/или развивающие способности, а также деловые и личностные качества.

Данная модель, с одной стороны, имеет статическую форму, так как ее структурные элементы (компетенции, развивающие и оценивающие дескрипторы) постоянны и неизменны, с другой – будет содержательно изменяться, так как изменяется и постоянно развивается сфера литико-властных отношений. Иными словами, модель потенциально обладает основными качествами любой устойчивой системы – целостностью, адаптивностью и многообразием выполняемых функций.

Следующий шаг моделирования – создание имитационной модели, ключевыми элементами которой являются компетенции. Первоначально перед нами стоит задача в четком определении их круга. Эта работа осуществлена нами на основе функционального подхода. Логика исследования заключается в следующем. Для того чтобы определить сегменты литико-властных отношений руководящих работников госорганов, т. е. политические компетенции, необходимо вычленить специфические функции руководящих работников госорганов в качестве политических акторов.

Прежде всего обратим внимание на выявление сущности политической деятельности. В своем пони-

мании данного явления мы следуем подходу российского политолога Г. А. Урбана, который рассматривает политическую деятельность в ее профессиональном ключе как сознательную, целенаправленную активность субъектов по выражению, согласованию и интеграции интересов отдельных индивидов или социальных групп, осуществляемую в рамках политических институтов и имеющую субъективную значимость для осуществляющих ее субъектов [11, с. 20]. Исходя из представлений данного ученого о составляющих такой деятельности, можно выделить три наиболее общие, но в то же время определяющие функции, которые относятся к сфере функционирования «политических назначенцев»: 1) интеграция различных интересов в единый интерес общности более высокого уровня; 2) определение на основе этого целей и направлений развития общности; 3) непосредственное участие высшего эшелона исполнительной власти в принятии политических решений.

Интеграция суждений политологов (Г. В. Пушкаревой, М. В. Раца, П. Тарусина) о специфике функционирования государственных служащих в политической сфере позволила нам сгруппировать все направления политической деятельности кадров политико-управленческой сферы в два основных вектора – руководство и коммуникация. Результирующие действия по первому направлению, на наш взгляд, задают политическую линию. Деятельность, связанная со вторым направлением, репрезентируется дипломатией, хотя и не является ей в чистом виде (в данном случае понятие «дипломатия» употребляется в его широком смысле, как искусство ведения переговоров для предотвращения или урегулирования конфликтов, поисков согласия и взаимоприемлемых решений).

Таким образом, в структуре политической деятельности руководящих работников госорганов в самом общем виде мы предлагаем выделить политику «формирования» и политику «поддержки». К первой относятся функции агрегирования интересов сообщества и перевод интересов в контекст политических решений. Показателем эффективности данной политики будет степень применения насильственных мер принуждения к повиновению. Политика «поддержки» выполняет коммуникационные функции и направлена на мотивационную сторону политического поведения членов сообщества. Ее сверхзадача – поддержание политической стабильности, показатель эффективности – степень поддержки населением официального политического курса. Функции исполнения решений и корректировки их отклонения лежат в плоскости так называемой «технической политики» (по М. В. Рацу). Совокупность действий руководящих работников в рамках данных функций относятся нами к администрированию (управлению) в его чистом виде и составляют управленческую компетентность кадров политико-управленческой сферы.

Для акцентирования внимания на политической составляющей в деятельности руководящих работни-

ков госорганов рассмотрим понятие «политическое управление». Среди ученых существует значительный разброс мнений в его понимании. Мы же будем оперировать дефиницией В. В. Герменчука и рассматривать «политическое управление как особую форму управленческой деятельности по регулированию политического процесса, координации, согласованию и реализации разнообразных интересов различных социальных слоев и групп» [6, с. 15]. Зачастую данное понятие используется наряду с понятием «политический менеджмент», под которым понимается «особый вид управленческих отношений, где субъект (политическая организация, государственный деятель, группа давления) не использует легальные процедуры нормотворчества либо легитимное насилие» [8, с. 62]. Для нас интерес представляют следующие цели политического менеджмента: укрепление авторитета государственного деятеля; создание благоприятных условий для деятельности государственных органов; расширение числа сторонников той или иной целевой государственной программы; формирование электоральных предпочтений; влияние на политических оппонентов; мобилизация масс для политической поддержки. Совокупность приемов для достижения названных целей политологи сводят в специфические кластеры, носящие название политических технологий. Именно последние составляют в нашем представлении «скелет» политических компетенций в сфере политики «поддержки».

Таким образом, теперь мы можем детализировать представленную выше модель политической компетентности руководящих работников госорганов, выделив в ее структуре компетенции в сфере политики «формирования» и компетенции в сфере политики «поддержки». При этом следует уточнить, что компетенции в сфере политики «формирования» обеспечивают процесс постановки общенациональных задач развития, выработки политического курса, принятия решений на общегосударственном уровне и, в отличие от компетенций в сфере политики «поддержки», направлены на создание общеобязательных норм.

Следующий шаг создания имитационной модели политической компетентности подразумевает формирование содержательной стороны ее элементов (компетенций, способностей, набора знаний, умений, деловых и личностных качеств) и выходит за рамки цели данной статьи. Однако обратим внимание на возможности теоретико-прикладного применения модели.

Модель политической компетентности может служить основой для создания организационно-методического механизма развития политической компетентности политико-управленческой элиты страны в

процессе обучения в образовательных учреждениях либо самообразования. Нам видится, что данная модель является базисом для проектирования целевых образовательных курсов руководителей госаппарата. Прогнозируемое преимущество обучающих материалов, разработанных на ее основе, над существующими пособиями и лекционными курсами – их сугубо практико-ориентированный характер, способность к динамическому развитию, соответствие нововведениям Болонского процесса (модульное построение учебных программ). Пробное внедрение модели в схемы образовательного процесса (на первом этапе в курсы повышения квалификации) целесообразно организовать в Академии управления при Президенте Республики Беларусь, так как данный вуз является ведущим в области подготовки руководящего состава госорганов, кроме того, здесь уже идет процесс переориентации обучения со знаниевой парадигмы на компетентностную.

В заключение автору представляется возможным сформулировать следующие выводы:

1. Важнейшим посылом в процессе концептуализации понятия «политическая компетентность» является вывод об его интегрирующем характере и, соответственно, представление политической компетентности как личностно-профессионального потенциала субъекта политико-властных отношений.

2. Развитие политической компетентности руководящих работников госорганов возможно осуществлять на основе модели политической компетентности субъекта политики. Для ее разработки целесообразно использовать структурно-функциональный подход, который позволяет вычленив элементы модели и выстроить их в соответствии с принципом диалектической связи и основными направлениями политической деятельности кадров политико-управленческой сферы.

3. В качестве фундамента организационно-методического механизма развития политической компетентности руководящих работников госорганов необходимо рассматривать модель политической компетентности, которая должна определять содержание учебной документации, формы и виды обучающих занятий, а также структуру и характер учебного материала.

#### Аннотация

В статье рассматривается проблема политической компетентности руководящих работников государственных органов Республики Беларусь. Приведена авторская трактовка понятия «политическая компетентность». Предложена модель политической компетентности актора государственной политики, определена ее концептуальная роль в построении организационно-методического механизма развития политической компетентности кадров политико-управленческой сферы.

#### Summary

The article describes the problem of political competence of governmental authorities of the Republic of Belarus. The author's interpretation of term «political competence» is given. The model of political competence of an actor of state policy is purposed, it's conceptual role in formation of organization-methodological mechanism of development of political competence of political-administrative personnel.

#### Список литературы

1. Агейко, О. В. Научные подходы к исследованию профессиональной компетентности руководящих работников учреждений государственной службы / О. В. Агейко // Зборнік навуковых прац АПА. – 2010. – Вып. 7. – С. 7–19.
2. Борисенков, А. О критериях политической деятельности / А. Борисенков // Власть. – 2002. – № 9. – С. 49–54.
3. Елина, И. Е. Компетентность как интегральная характеристика профессиональной деятельности государственных служащих: автореф. ... дис. канд. псих. наук: 19.00.13 / И. Е. Елина; Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ. – М., 1999. – 24 с.
4. Нигматулин, В. З. Компетентность политико-административной элиты исполнительной власти современной России: политологический анализ формирования и развития: автореф. дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / В. З. Нигматулин; Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ. – М., 2011. – 25 с.
5. Образовательный стандарт. Высшее образование. Первая ступень. Цикл социально-гуманитарных дисциплин // Республиканский институт высшей школы [Электронный ресурс]. – 2012. – Режим доступа: <http://www.nihe.bsu.by/info/standart.php>. – Дата доступа: 23.03.2012.
6. Политическое управление: курс лекций / В. В. Герменчук [и др.]; под ред. В. И. Малиновского. – Минск, 2006. – 214 с.
7. Пугачев, В. П. Введение в политологию: учебник для вузов / В. П. Пугачев, А. И. Соловьев. – М., 2002. – 480 с.
8. Решетников, С. В. Политическое управление в структуре государственной власти / С. В. Решетников, Н. А. Антанович // Проблемы управления. – 2007. – № 2. – С. 59–64.
9. Рожкова, Н. В. К содержанию понятий «компетентность» и «компетенция» / Н. В. Рожкова // Научные труды Республиканского института высшей школы. Исторические и психолого-педагогические науки: сб. научн. ст. В 2 ч. / Респ. ин-т высш. школы; под ред. В. А. Беркова. – Минск, 2010. – Ч. 1. Вып. 10(15). – С. 326–331.
10. Социологическая энциклопедия: в 2 т. / редкол.: В. Н. Иванов (гл. ред.) [и др.]. – М., 2003. – Т. 1. – 137 с.
11. Урбан, Г. А. Профессионализм в политике: персоналистский и институциональный аспекты: автореф. дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / Г. А. Урбан; Сев.-Кавк. акад. гос. службы. – Ростов н/Д, 2004. – 26 с.
12. Ушаков, Д. Н. Толковый словарь современного русского языка / Д. Н. Ушаков. – М., 2005. – 1216 с.