

Сравнительная характеристика практического применения компетентностного подхода в деятельности государственных органов Республики Беларусь и Российской Федерации

Е. В. Тулейко,
 заведующий сектором глобальной экономики
 Центра мировой экономики,
 Институт экономики НАН Беларуси

Эффективность системы государственного управления зависит от уровня результативности профессиональной деятельности государственных служащих и качества реализации государственных решений. В современных условиях, характеризующихся динамикой социально-экономических и политических процессов, ростом гражданской активности населения, развитием и повсеместным внедрением современных информационно-коммуникативных технологий, повышаются требования к компетенции государственных служащих.

Формирование высокопрофессионального кадрового состава государственной службы на основе компетентностного подхода является приоритетным направлением государственной кадровой политики. Актуальность использования компетентностного подхода в работе с кадрами государственных органов обусловлена в первую очередь необходимостью создания организационно-правовых условий для компетентного обеспечения исполнения полномочий государственных органов лицами, находящимися на государственных должностях, повышения качества государственного управления и решения задач социально-экономического развития.

Управление, основанное на компетенциях, было впервые введено в 1980-х гг. в США и Великобритании параллельно с началом нового государственного управления и в ответ на происходящие организационные и культурные изменения. С конца 1990-х гг. управление компетенциями стало настоящим трендом в правительстве. Большинство стран внедрило компетентностный подход как часть широкого процесса реформ и изменений в сфере государственного управления, который должен был заменить традиционное управление персоналом на стратегическое управление человеческими ресурсами (таблица 1) [1].

Таблица 1

Сравнительная характеристика традиционного управления и управления, основанного на компетенциях [1, с. 2]

Традиционное управление	Управление на основе компетенций
Сосредоточено на работе, которую необходимо выполнить (мероприятия и задачи)	Ориентировано на работника
Описывает работу как обязанность	Учитывает уникальные характеристики работника, обеспечивающие эффективное осуществление профессиональной деятельности
Обучает сотрудников успешно выполнять задачу	Обучает работников приобретать компетенции, соответствующие ролям, которые они могут играть в процессе профессиональной деятельности
Обеспечивает получение функциональных знаний и навыков	Обеспечивает получение знаний, развитие навыков и способностей для эффективного выполнения профессиональной деятельности и достижения высоких результатов
Может быстро перемещать людей в организации и увольнять их, поскольку рабочие места основаны на деятельности и обязанностях	Позволяет работникам брать на себя обязательства перед организацией, поскольку они считаются ее частью, а не просто наемными рабочими для выполнения строго определенных функций

Компетентностный подход стал восприниматься как более гибкий инструмент по сравнению с традиционной концепцией управления. К настоящему

времени в работах отечественных (О. В. Босько, Л. С. Вечер, Л. П. Ганчарик, Д. С. Докучиц, А. А. Охрименко, А. А. Парфенчик, И. П. Сидорчук) и зарубежных (Н. Ф. Алтухова, Д. А. Баринов, Е. В. Васильева, Е. А. Панова, Э. Хондегем) исследователей накоплен определенный теоретический и практический материал по раскрытию сущности компетентностного подхода, центральными категориями которого являются понятия «компетенция» и «компетентность».

Под компетенцией в правовом смысле понимается перечень полномочий, прав и обязанностей, которые определяют границы принятия решений лицом, занимающим конкретную должность. Компетенция в профессиональном аспекте рассматривается как совокупность профессиональных знаний, умений и навыков, а также личностных качеств, обеспечивающих эффективную профессиональную деятельность. Понятие «компетентность» объединяет оба определения и обозначает способность эффективно выполнять свои должностные обязанности в соответствии с целями организации, опираясь на свои компетенции, адаптированные к изменениям внутренней и внешней среды [2, с. 332].

Вместе с тем применение компетентностного подхода в управлении персоналом зачастую базируется исключительно на образовательном определении компетенции. Так, например, в Великобритании были разработаны профессиональные стандарты, направленные на оценку способности выполнять работу для достижения целей организации. В рамках этих стандартов начали формироваться компетентностные модели, включающие как профессиональные знания и навыки, так и некоторые личностные качества, определяющие готовность работников к выполнению должностных обязанностей. Итогом длительного процесса согласования стала комплексная модель, включающая пять категорий взаимосвязанных компетенций: когнитивные (теории, концепции, знания, понимание), функциональные (навыки, ноу-хау), личностные (поведенческие компетенции, «как поступать»), этические (основаны на личных и профессиональных ценностях) и метакомпетенции (способность справляться с неопределенностью, умение обучаться и критическое мышление). В настоящее время указанный перечень компетенций в зависимости от референтной группы существенно варьируется и может дополняться [2, с. 332].

Современное компетентностное управление определяется как способ ведения кадровой политики, главная цель которого – обеспечение организации адекватными кадровыми ресурсами, обладающими компетенциями, необходимыми для достижения стратегических целей организации.

В настоящее время применение компетентностного подхода в деятельности государственных органов и организаций выражается в следующих кадровых мероприятиях: кадровое планирование (оценка текущих и будущих организационных и индивидуальных потребностей в компетенциях), поступление на государственную службу (оценка компетенций, определенных для вакантной должности), обучение и профессиональное развитие (оценка потребностей в обучении, основанная на анализе пробелов в компетенциях, формирование планов профессионального развития), управление эффективностью и оценка деятельности (оценка производительности работника в соответствии с требованиями к компетентности), стимулирование и мотивация (использование мер стимулирования развития компетенций).

С учетом изложенного выше приведем сравнительную характеристику применения компетентностного подхода в деятельности государственных органов Республики Беларусь и Российской Федерации (таблицы 2, 3, 5, 6).

В Республике Беларусь квалификационные требования к государственным служащим, занимающим государственные должности, представлены в Квалификационном справочнике «Государственные должности государственных служащих». В Российской Федерации квалификационные требования к специальностям, направлениям подготовки, знаниям, умениям, которые необходимы для замещения должностей государственной гражданской службы, утверждены Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации и разделены на две группы: требования вне зависимости от области и вида деятельности гражданских служащих (базовые квалификационные требования) и требования в зависимости от области и вида деятельности гражданских служащих (профессионально-функциональные квалификационные требования).

Применение компетентностного подхода при обучении и профессиональном развитии государственных служащих представлено в таблице 3.

Важной особенностью системы профессионального развития гражданских служащих в Российской Федерации, помимо формирования перечня приоритетных направлений гражданских служащих, планов профессионального развития, является создание ряда дополнительных условий для их профессионального развития, включая разработку моделей компетенций и специализированных ресурсов (таблица 4).

Применение компетентностного подхода при управлении эффективностью деятельности государственных служащих представлено в таблице 5.

Таблица 2

Применение компетентного подхода при кадровом планировании на государственной службе [3–7]

Сфера применения	Республика Беларусь	Российская Федерация
Принципы построения и функционирования государственной службы	Профессионализм и компетентность	
Обязанности государственного служащего	Поддерживать необходимый уровень квалификации для эффективного исполнения своих служебных обязанностей	Поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей
Право на поступление	Граждане Республики Беларусь, достигшие возраста 18 лет, владеющие государственными языками Республики Беларусь и соответствующие установленным квалификационным требованиям и иным требованиям	Граждане Российской Федерации, достигшие возраста 18 лет, владеющие государственным языком Российской Федерации и соответствующие квалификационным требованиям
Квалификационные требования	Соответствующее образование. Необходимый стаж работы по направлению деятельности. Владение государственными языками Республики Беларусь. Знание Конституции Республики Беларусь, законодательных актов применительно к исполнению соответствующих служебных обязанностей. Иные квалификационные требования. Квалификационный справочник «Государственные должности государственных служащих» регламентирует наименования государственных должностей, должностные обязанности государственных служащих и предъявляемые к ним квалификационные требования (образование, стаж)	Соответствие квалификационным требованиям к уровню профессионального образования, стажу гражданской службы или работы по специальности, направлению подготовки, знаниям и умениям, которые необходимы для исполнения должностных обязанностей, а также (при наличии соответствующего решения) к специальности, направлению подготовки

Таблица 3

Применение компетентного подхода при обучении и профессиональном развитии государственных служащих [8; 9]

Сфера применения	Республика Беларусь	Российская Федерация
Принципы формирования кадрового состава гражданской службы		Назначение на должность гражданской службы гражданских служащих с учетом их заслуг в профессиональной служебной деятельности и деловых качеств. Совершенствование профессионального мастерства гражданских служащих
Приоритетные направления формирования кадрового состава гражданской службы		Подготовка кадров для гражданской службы и профессиональное развитие гражданских служащих. Содействие должностному росту гражданских служащих на конкурсной основе. Ротация гражданских служащих. Формирование кадрового резерва на конкурсной основе и его эффективное использование. Оценка результатов профессиональной служебной деятельности гражданских служащих посредством проведения аттестации или квалификационного экзамена. Применение современных кадровых технологий при поступлении на гражданскую службу и ее прохождении
Формы профессионального развития	Подготовка. Переподготовка. Повышение квалификации. Стажировка. Самообразование государственных служащих	Дополнительное образование (переподготовка, повышение квалификации, стажировка). Семинары, тренинги, мастер-классы. Конференции, круглые столы, служебные стажировки, иные мероприятия. Самостоятельное изучение гражданскими служащими образовательных материалов, тематика которых соответствует направлению их профессиональной служебной деятельности и которые размещены на предназначенном для профессионального развития гражданских служащих едином специализированном информационном ресурсе. Образовательные курсы, доступ к которым предоставляется гражданским служащим в дистанционной форме, в том числе с использованием единого специализированного информационного ресурса и иных информационных систем

Таблица 4

Дополнительные условия для профессионального развития гражданских служащих

Приоритетные направления профессионального развития	Приоритетные направления профессионального развития федеральных государственных гражданских служащих на 2022 г.
Методические материалы	Методические рекомендации по составлению индивидуальных планов профессионального развития государственных гражданских служащих. Методические рекомендации по формированию и внедрению системы оценки качества дополнительных профессиональных программ для федеральных государственных гражданских служащих
Специализированные ресурсы в области профессионального развития	Единый специализированный информационный ресурс, предназначенный для профессионального развития государственных гражданских служащих. Комплекс тестовых вопросов на соответствие базовым квалификационным требованиям (Минтруд России). Центр подготовки руководителей и команд цифровой трансформации входит Рекрутинговый центр Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. Модель компетенций команды цифровой трансформации в системе государственного управления. Целевая модель компетенций 2025 «Россия 2025: от кадров к талантам». Курсы для саморазвития от АНО «Россия – страна возможностей»

Таблица 5

Применение компетентного подхода при управлении эффективностью деятельности государственных служащих [5; 10]

Сфера применения	Республика Беларусь	Российская Федерация
Цель аттестации	Определение объективной оценки практической деятельности, уровня профессиональных знаний, правовой культуры и служебной перспективы	Определение соответствия замещаемой должности гражданской службы
Результаты аттестации	Соответствие занимаемой должности. Неполное соответствие занимаемой должности с отсрочкой аттестации на один год при условии выполнения рекомендаций аттестационной комиссии. Несоответствие занимаемой должности	Соответствует замещаемой должности гражданской службы. Соответствует замещаемой должности гражданской службы и рекомендуется к включению в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста. Соответствует замещаемой должности гражданской службы при условии успешного получения дополнительного профессионального образования. Не соответствует замещаемой должности гражданской службы
Квалификационный экзамен	Проводится с целью установления соответствия уровня профессиональных знаний, умений и навыков лиц, впервые поступающих на государственную службу, современным требованиям эффективной работы в государственных органах (организациях)	Проводится для гражданских служащих, замещающих должности гражданской службы на определенный срок, и при присвоении классных чинов в целях оценки знаний, навыков и умений (профессионального уровня) гражданского служащего конкурсной или аттестационной комиссией
Дополнительные условия реализации компетентного подхода	Критерии оценки работы руководящих кадров республиканских органов государственного управления, иных государственных организаций, подчиненных Правительству Республики Беларусь, облисполкомов и Минского горисполкома	Методика всесторонней оценки профессиональной служебной деятельности государственного гражданского служащего

Таблица 6

Применение компетентного подхода при стимулировании и мотивации государственных служащих [3; 5]

Сфера применения	Республика Беларусь	Российская Федерация
Поощрение государственных служащих	За успешное и добросовестное исполнение служебных обязанностей, продолжительную и безупречную государственную службу, выполнение заданий особой важности и сложности, другие достижения в труде поощряются: • объявлением благодарности; • единовременным денежным вознаграждением; • награждением ценным подарком; • досрочным присвоением очередного класса государственного служащего по занимаемой должности; • иные меры поощрения, предусмотренные законодательством	За безупречную и эффективную гражданскую службу применяются следующие виды поощрения и награждения: • объявление благодарности с выплатой единовременного поощрения; • награждение почетной грамотой государственного органа с выплатой единовременного поощрения или с вручением ценного подарка; • иные виды поощрения и награждения государственного органа; • выплата единовременного поощрения в связи с выходом на государственную пенсию за выслугу лет; • поощрение Правительства Российской Федерации; • поощрение Президента Российской Федерации; • награждение государственными наградами Российской Федерации
Дополнительные условия реализации компетентного подхода		Методика нематериальной мотивации государственных гражданских служащих

В контексте управления эффективностью деятельности государственных служащих отличительной чертой Российской Федерации является проведение всесторонней оценки профессиональной служебной деятельности государственного гражданского служащего, направленной на создание условий для эффективного управления кадровым составом государственного органа. Результаты оценки могут быть использованы при проведении аттестации, организации профессионального развития, определении размеров премиальных выплат, назначении на должность гражданской службы в порядке должностного роста, а также при организационно-штатных мероприятиях.

Применение компетентностного подхода при управлении, стимулировании и мотивации государственных служащих представлено в таблице 5.

Как видно из таблицы 6, в России также сформирована система нематериальной мотивации гражданских служащих, которая является элементом системы управления кадрами государственного органа и средством развития его профессиональной культуры.

Сравнительный анализ позволяет сделать следующие выводы:

1. Компетентностный подход предполагает выделение ключевых компетенций государственных служащих, на основании которых можно решать ряд кадровых задач: обеспечение привлечения кадров, обладающих достаточным набором знаний, умений и навыков, которые позволяют эффективно выполнять государственные функции; проведение объективной процедуры оценки работников органов государственного управления; определение содержания образовательных программ, реализуемых в целях профессионального развития государственных гражданских служащих; увязка развития компетенций с системой материального и нематериального стимулирования.

2. В Российской Федерации и Республике Беларусь законодательно закреплён компетентностный подход в контексте определения принципов построения и функционирования государственной службы, обязанностей государственного служащего.

3. Компетентностный подход используется в странах при определении квалификационных требований, предъявляемых к государственным служащим. Вместе с тем в Российской Федерации установлены четкие требования к направлению подготовки, знаниям и умениям, которые необходимы для исполнения должностных обязанностей государственными служащими.

4. Примечателен опыт Российской Федерации в области профессионального развития гражданских служащих, в том числе в части определения приори-

тетных направлений профессионального развития федеральных государственных гражданских служащих на установленный период, составления индивидуальных планов профессионального развития государственных гражданских служащих, реализации Единого специализированного информационного ресурса, предназначенного для профессионального развития государственных гражданских служащих и иных образовательных систем, функционирования Центра подготовки руководителей и команд цифровой трансформации, включая Рекрутинговый центр Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, разработки «Модели компетенций команды цифровой трансформации в системе государственного управления» и др.

5. В Российской Федерации помимо аттестации может осуществляться всесторонняя оценка профессиональной служебной деятельности гражданского служащего, а также разработана методика нематериальной мотивации государственных гражданских служащих.

С учетом проведенного анализа можно утверждать, что в настоящее время профессиональному развитию государственных служащих в Республике Беларусь уделяется недостаточное внимание. В этих целях считаем необходимым:

- установление приоритетных направлений профессионального развития государственных служащих с учетом тенденций социально-экономического развития;
- разработку профиля компетенций государственных служащих (совокупности компетенций, деловых и личностных качеств) в зависимости от области и вида деятельности государственных служащих;
- определение критериев и методов оценки сформированности компетенций государственных служащих, а также направлений их развития, в том числе с использованием современных информационных технологий;
- составление планов профессионального развития государственных служащих;
- дополнение процедуры проведения аттестации государственных служащих в Республике Беларусь оценкой деятельности государственных служащих с разработкой соответствующего методического инструментария;
- совершенствование и разработку новых программ подготовки, переподготовки и повышения квалификации, в том числе в области цифровой экономики и информационной безопасности;
- создание единого государственного информационного ресурса в сфере государственной службы и профессионального развития государственных служащих;

• формирование национальной модели цифровых компетенций государственных служащих с учетом зарубежного опыта.

Таким образом, применение и расширение использования компетентностного подхода в системе государственного управления будет способствовать внедрению инноваций в размещение кадров за счет формирования структуры компетенций, которая позволит эффективно планировать должности с точки зрения существующих ожиданий работника и целей государственного органа; содействовать продвижению путем определения актуальных компетенций государственных служащих, необходимых для профессионального роста; обеспечивать равенство возможностей на основе применения компетентностного подхода в равной степени ко всем работникам при отборе, профессиональном развитии и продвижении по государственной службе; поддерживать моральный дух за счет применения открытой, справедливой и четкой системы развития и оценки деятельности.

Список использованных источников

1. A Guidebook on Competency-based Framework for Civil Servants 2019 [Электронный ресурс]. – Mode of access: <https://www.rcsc.gov.bt/wp-content/uploads/2019/06/Competency-Framework-Guidebook.pdf>. – Date of access: 13.11.2022.
2. Васильева, Е. А. Профессиональная деятельность государственных служащих: компетентностный подход / Е. А. Васильева // Вестник Санкт-Петербургского университета. Социология. – 2019. – Т. 12, № 4. – С. 330–349.
3. О государственной службе: Закон Респ. Беларусь от 1 июня 2022 г. № 175-3 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2023.
4. Об утверждении Квалификационного справочника «Государственные должности государственных служащих»: постановление М-ва труда и соц. защиты Респ. Беларусь от 24.10.2003 № 135 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2023.
5. О государственной гражданской службе Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/. – Дата доступа: 12.12.2022.
6. Справочник квалификационных требований к специальностям, направлениям подготовки, знаниям и умениям, которые необходимы для замещения должностей государственной гражданской службы с учетом области и вида профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_219036/. – Дата доступа: 12.12.2022.
7. Методические рекомендации по установлению квалификационных требований для замещения должностей государственной гражданской службы. Версия 3.2 [Электронный ресурс] // СПС КосультантПлюс. – Режим доступа: <https://mintrud.gov.ru/ministru/programms/municipal-service/> – Дата доступа: 14.12.2022.
8. О профессиональном развитии государственных гражданских служащих Российской Федерации (вместе с «Положением о порядке осуществления профессионального развития государственных гражданских служащих «Российской Федерации») [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 21.02.2019 № 68. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_318654/. – Дата доступа: 14.12.2022.
9. О порядке утверждения индивидуальных планов профессионального развития федеральных государственных гражданских служащих Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/542618661>. – Дата доступа: 14.12.2022.
10. Об утверждении Положения о проведении аттестации государственных гражданских служащих: постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 30.08.2022 № 563 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2023.

Аннотация

Новые социально-экономические условия, развитие цифрового пространства на государственной службе, внедрение электронного правительства требуют от государственных служащих новых навыков, в частности цифровых. Это обуславливает необходимость изменения в работе с кадрами на основе перехода от квалификаций к компетенциям. В статье проведен сравнительный анализ практического применения компетентностного подхода в деятельности государственных органов Республики Беларусь и Российской Федерации в современных условиях, на основе которого выработаны предложения по профессиональному развитию государственных служащих в Республике Беларусь.

Abstract

New socio-economic conditions, the development of a digital space in the civil service, the introduction of e-government require new skills from civil servants, in particular digital ones. This necessitates a change in the work with personnel based on the transition from qualifications to competencies. The article is devoted to a comparative analysis of the practical application of the competence-based approach in the activities of state bodies of the Republic of Belarus and the Russian Federation in modern conditions, on the basis of which proposals for the professional development of civil servants in the Republic of Belarus have been developed.