



Электронная библиотека
Гражданское общество в России

О. С. Морозова

Выборы в органы местного
самоуправления в Рязанской
области в 2005 и 2009 гг.:
Сравнительный анализ

Электронный ресурс

URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Morozova_RAPN.pdf

URL: <http://www.civisbook.ru>

**Пятый Всероссийский конгресс политологов
Москва, 20-22 ноября 2009 г.**

ПОЛИТИЧЕСКИЕ КОМПЕТЕНЦИИ ГОССЛУЖАЩИХ

Елена Георгиевна МОРОЗОВА

доктор политических наук, профессор,
кафедра политологии и политического управления,
Российская академия государственной службы при Президенте РФ,
Москва

Доклад представлен на Пятый Всероссийский конгресс политологов.

Сессия:

Исследовательский комитет РАПН по публичной политике и управлению.

Специальное заседание:

T10-4 «Инфраструктура» публичной политики».

22 ноября 2009 г.

Тема конгресса сформулирована весьма широко. Это оставляет простор для методологического и сюжетного разнообразия, в которое, будем надеяться, впишутся и политические компетенции госслужащих. Речь здесь идет и о фундаментальной политологической подготовке, и о решаемой в русле методологии politics проблеме политической активности государственных служащих, и о моменте конфликтного противостояния между освященным законом веберовским принципом политической нейтральности госслужащего, находящегося при исполнении своих должностных обязанностей, и его политическими правами как гражданина своей страны.

В предлагаемом докладе используется методологический ракурс - policy. Это означает, что проблема политических компетенций государственных служащих рассматривается с позиций их лидерского участия в выработке государственной политики, принятии государственно-политических решений. Это определенным образом сужает предметное пространство доклада, ибо вопрос о политических компетенциях ставится только применительно к высшим административным кадрам, реально участвующим в разработке политического курса, или к кадрам ниже указанного уровня - применительно к отраслевой политике.

Именно высшие и частично средние административные кадры, занимающие высшие должности и непосредственно отвечающих за работу департаментов, управлений и отделов, принимают прямое участие в разработке различных аспектов государственной политики. В конечном итоге от них зависит не только административный, но и политический потенциал государства, т.е. способность выдвигать ясные политические цели, устанавливать четкие приоритеты, а также добиваться их осуществления преимущественно политическими методами¹.

Некоторая пикантность вопроса о политических компетенциях госслужащих состоит в том, что в российской политике становится все меньше реальных политических субъектов. От звания политиков усердно отрекаться и министры, и премьеры, и губернаторы, и даже те, кто по определению должен заниматься политикой - депутаты. Существующий способ организации власти препятствует институционализации компетенции и компетентности. Самостоятельные и компетентные индивиды редко допускаются к влиятельным позициям, поскольку вышестоящие инстанции, как и встарь, подбирают себе удобных исполнителей, а не талантливых и перспективных заместителей или соперников.

¹ См.: Лобанов В. Управление высшим административным персоналом (опыт Голландии и США) //Проблемы теории и практики управления. 2000, № 2.

Поэтому государство неэффективно, а процесс принятия решений, выработки государственной политики продолжает подвергаться бюрократической стерилизации.

Так имеет ли перспективы постановка вопроса о политических компетенциях российских государственных служащих? Полагаю, что да. В июле 2008 г. на совещании, проведенном в подмосковных Горках, Президент Д. Медведев жестко раскритиковал нынешнюю систему рекрутирования кадров: «Очень часто решение о назначении на ведущие должности принимается по знакомству, принципу личной преданности и - отратительная ситуация - за деньги. Должности продаются. И это явление сегодняшнего дня. Но мы исходим из того, что в России демократия, а не средневековая деспотия»¹.

Именно потому, что Россия не только позиционирует себя как демократическая страна, но и реально стремится быть такой, можно и нужно говорить о компетенциях государственных служащих (в том числе и политических), которые только и могут, будучи положены в основу кадровой политики, положить предел бюрократическим традициям.

В последние годы все большую популярность, как в образовательной, так и в бизнес-среде, приобретает компетентностный подход. Это означает, что и в профессиональных сообществах, и на уровне государственных структур наметилась тенденция рассматривать профессиональное образование как процесс развития компетенций специалиста.

Что понимать под компетенциями? Термин «компетенция» - не изобретение наших дней. Согласно словарю Webster, это слово, происходя от латинского *competere* (соответствовать, подходить), возникло еще в 16 веке и сегодня означает личную способность специалиста решать определенный класс профессиональных задач. Также под компетенцией понимают формально описанные требования к личностным, профессиональным и т. п. качествам сотрудников или к какой-то группе сотрудников.

Сегодня общепринятое значение понятия «компетентностный подход» состоит в следующем. Для того чтобы быть эффективными, организации должны привлекать и удерживать лучших специалистов, развивать их компетенции и эффективно ими управлять. Совокупность компетенций, наличие знаний и опыта, необходимых для эффективной деятельности в заданной предметной области называют компетентностью.

По уточнению С. Зигмантович, понятие компетенции сегодня применяют для обозначения образовательного результата, выражающегося в подготовленности,

¹ Медведев Д.А. Вступительное слово на совещании по вопросам формирования резерва управленческих кадров. 23 июля 2008 г.
http://archive.kremlin.ru/appears/2008/07/23/1706_type63374type63378type82634_204467.shtml

«оспособленности» выпускника, в реальном владении методами, средствами деятельности, в возможности справиться с поставленными задачами по преобразованию окружающей среды. Что же касается компетентности, то это понятие обозначает интегральное качество личности, проявляющееся в способности и готовности ее к деятельности, основанной на знаниях и опыте, которые приобретены в процессе обучения и социализации и ориентированы на самостоятельную и успешную работу. В структуру компетенции входит сформированность у личности внутренней мотивации, психологической и практической готовности к достижению более качественных результатов в своей профессиональной деятельности, общественной жизни¹.

Переориентация образовательного процесса на приобретение компетенций и компетентности как на свою главную цель и называют компетентностным подходом - competence-based education (CBE). Многие научные источники характеризуют происходящие в связи с этим изменения как смену мировой образовательной парадигмы.

Компетентностный подход сформировался в сфере менеджмента человеческих ресурсов. В условиях жесткой конкуренции, необходимости решения сложных комплексных задач резко возросли требования работодателей к уровню профессиональной подготовки работников. От них стали требовать специфические навыки – например, умения ориентироваться в нестандартной ситуации или принимать решения в нескольких предметных областях сразу. Так, от менеджера по продажам в крупной компании на переговорах о сделке может потребоваться одновременный учет до 17 разных параметров. Понятно, что тут классический набор знаний, умений и навыков (ЗУН) оказывается недостаточным. Способность практически решать сложные профессиональные и вообще - жизненные - проблемы во многом зависит не от полученных ЗУНов, а от неких дополнительных качеств, для обозначения которых и употребляются понятия «компетенции» и «компетентности».

Фокусирование на компетенциях отражено во многих научных школах менеджмента – прежде всего, стратегическом менеджменте, который становится популярным в 1970-1980-е гг. Действовать стратегически означает: предвидеть изменения рынка, выявлять и мобилизовывать, в первую очередь, внутренние ресурсы, включая человеческий капитал. Привилегированную позицию на рынке можно занять и удержать только в том случае, если организация обладает «ценными, редкими и трудно имитируемыми» ресурсами. Отсюда вытекает задача для организации быть способной

¹ <http://www.gpntb.ru/win/inter-events/crimea2005/disk/31.pdf>

идентифицировать и развивать свои ядерные компетенции и способности, которые конкурент не сможет имитировать.

Что же принципиально нового и конкретного дал компетентностный подход в сфере менеджмента? По мнению психолога и бизнес-тренера А. Стёганцева, это, прежде всего, адекватная система стратегического управления компанией, система стратегического управления человеческими ресурсами. Далее - отношение к текущей деятельности сотрудника как учебной: пусть мой сотрудник делает ошибки; если на них учиться, то ущерб от этих ошибок многократно покроется в будущем. И, наконец - система «управления талантами» «Если компетенция талантливого сотрудника превышает компетенцию его должности хотя бы по одному из параметров, то сотрудник чувствует себя неудовлетворенным, и его компетентность начинает снижаться. Для того, чтобы такой сотрудник чувствовал себя счастливым, необходимо, чтобы требования его должности превышали текущую компетентность хотя бы по одному из параметров. Сотрудник должен знать об этом превышении и работать для его преодоления»¹.

Понятно, что такой подход открывает широкий спектр возможностей для мотивирования, удержания персонала, реализации человеческого потенциала. Если люди чувствуют, что организация не только обеспечивает им уровень жизни, но и позволяет более полно реализоваться, то возникает феномен, называемый «вовлеченность персонала». Вовлеченность персонала дает не только психологический, но и экономический эффект. Уже неопровержимо доказано, что вследствие низкой вовлеченности своих сотрудников организации теряют огромные средства, несравнимые по размеру с затратами на качественное управление персоналом.

Следует при этом подчеркнуть, что компетентностный подход не упраздняет, а развивает парадигму ЗУН, переопределяя взаимозависимость отношений, существующих между знаниями, умениями и действиями в человеческой практике: без знаний, умений и навыков нет компетенции, но не всякие знания, умения и навыки и не во всякой ситуации проявляют себя как компетенции. Более сложная деятельность в постоянно меняющихся ситуациях конкурентного бизнеса требует более высокой компетентности специалиста. Таких, вооруженных конкретными компетенциями специалистов не хватает ни бизнесу, ни государству.

Голландские авторы Хондегхэм и Вандермюлен выдвигают аргументы в пользу введения компетент-менеджмента в государственное управление: «компетент-менеджмент есть рычаг публичных организаций для трансформации их бюрократий в

¹ Стёганцев Андрей. Компетентностный подход: от профессионального образования к образованию профессионалов.
<http://www.stiogantsev.ru/new/12-06-2008.html>

эффективную и гибкую силу. В бюрократической системе государственный служащий представляет собой анонимное существо в громадном административном аппарате. Компетентно-ориентированный подход в управлении персоналом ставит человека в центр внимания и подчеркивает важность человеческих ресурсов для достижения целей организации. Компетент-менеджмент может быть инструментом превращения бюрократической культуры в более очеловеченную культуру публичных организаций»¹.

Данные рекомендации могут рассматриваться не только как ответ на вызовы, стоящие перед Европой, но и как основа для разработки проблемы политических компетенций государственных служащих России – страны, поставившей перед собой амбициозную задачу достижения к 2020 г. более высокого качества жизни для своих граждан, укрепления лидерских позиций в мире.

Нацеленность государства на мировое лидерство малопродуктивна, если соответствующие цели чужды большинству его граждан. А без лидерской устремленности высших и средних административных кадров лидерство страны вообще не может состояться. Не случайно на уже упоминавшемся совещании, посвященном проблемам кадрового потенциала России, Д. Медведев подчеркнул: «В последнее время мы много говорим об инновационной экономике, сильном государстве, глобальной конкуренции. Все это правильно, но мы забываем, что переход к этому рубежу возможен лишь при активном участии самой талантливой, предприимчивой и умной части общества. Это конкретные люди, которые хотят заниматься своим делом, обладающие знаниями, целеустремленностью и волей».

Проблема политических компетенций государственных служащих может быть рассмотрена в ракурсе самых разных научных парадигм – от доктрины постиндустриализма до концепций «активизирующего государства», нового государственного управления, сетевого подхода к политике и др. Общий смысл здесь таков: в условиях постиндустриального развития деятельность государственной службы приобретает новый характер, связанный с возрастанием требований к государству, решающему все более сложные проблемы. Современные общества становятся все более сложными и все менее управляемыми. Периодически возникающие в них проблемы (от старения населения и глобальных миграционных потоков до инфокоммуникационной революции и вынужденной маркетинговой государственного управления) «работают» на размывание власти, ответственности и даже легитимности современного государства и, прежде всего, системы исполнительной власти.

¹ Excellence and Fairness. Achieving world class public services. Norwich, 2008.

Большинство специалистов в области современного государственного управления видят выход из создавшейся ситуации посредством известного перехода от government к governance, т.е. «управлению без бюрократов», размыванию традиционных бюрократических иерархий, полугосударственным исполнительным агентствам и т.п. Не все исследователи признают эту тенденцию магистральной. Однако сегодня государственное управление, в том числе и в России, все в большей степени действует через реформируемые государственные институты, политические сети, создаваемые и управляемые государством, через рынок, контролируемый также государством. Это означает новую и сложную работу госслужащих с обширным «пулом» публичных, частных и некоммерческих субъектов, необходимость постоянного ведения переговорного процесса поверх межведомственных, межрегиональных, межгосударственных границ.

Диффузное окружение центрального правительства требует от него особых политических умений по координации и согласованию. Как пишут британские исследователи Г. Лодж и С. Калитовски, «координация усилий стала чем-то вроде священного Грааля для публичной администрации XXI в.»¹. И это действительно так. Новые проблемы не могут быть решены посредством старого инструментария или в контексте подходов, которые сегодня рассматриваются как неприемлемые.

Следовательно, в сфере подготовки и переподготовки кадров госуправления центральным вызовом нового столетия является необходимость обеспечения госслужбы и госслужащих нужными компетенциями для того, чтобы работать в новом и сложном мире. Компетенции в последние десятилетия выступают ключевым звеном в подготовке госслужащих всех без исключения развитых стран.

Однако насколько политичны эти новые компетенции? Не сводится ли пафос реформирования образовательной системы для госслужащих только лишь к обучению преимущественно профессиональным (экономическим, психологическим, юридическим и проч.) компетенциям?

Позиция, четко заявленная в новейшей научной литературе, официальных заявлениях и политических документах, не оставляет на этот счет ни малейших сомнений. Изменения методологических основ образовательного процесса происходят потому, что современному государству нужны не столько послушные исполнители, сколько инициативные, творческие, ответственные лидеры на верхних и средних этапах исполнительной власти. Практически сегодня к принимающему решению управленцу

¹ Lodge Guy and Kalitowski Susanna. Innovations in Government. Institute for Public Policy. L., 2007.

общественным мнением, научным сообществом предъявляются те же требования, что и к публичному политическому руководителю.

Поэтому современный чиновник – не только квалифицированный исполнитель решений высшей политической власти, но и активный и инициативный партнер политических институтов государства и общества. Кстати, именно это качество французских чиновников с удовлетворением отметил Н. Саркози. В ходе своего визита в один из региональных институтов государственного управления (сентябрь 2007 г.) французский президент подчеркнул, что в государственных служащих он видит людей, способных не только воплотить в себе будущее Франции, но и инициировать его¹.

Более развернуто и определенно эту же идею развил тогдашний президент и нынешний председатель правительства РФ В. Путин. Выступая на расширенном заседании Госсовета 8 февраля 2008 г. он говорил о необходимости приобретения отечественными управленцами новых компетенций именно в контексте новой политической стратегии. «Чертами завтрашней системы госуправления, подчеркнул В. Путин, - должны стать самостоятельность и ответственность, динамичное движение вперед, следование общей идеологии развития страны, эффективное использование ресурсов, смелые и неординарные решения, поддержка инициативы и инноваций, сменяемость кадров и их компетенции и кругозор»².

Политические компетенции современного государственного служащего могут быть сгруппированы следующим образом:

I. Компетенции в сфере повышения эффективности государственного управления:

готовность к активному продолжению административной реформы, внедрению стандартов государственных услуг, ориентации деятельности ФОИВ на интересы пользователей;

способность повышать уровень доверия граждан к государственной политике и государственной службе;

умение производить оценку политических последствий и результатов проводимой государством политики и реагировать на новые вызовы внешней среды;

способность инициировать инновации в сфере государственного управления.

¹ Sarkozy Nicolas. Discours du Président de la République à l'occasion de la visite de l'Institut Régional d'Administration. 19.09.2007.

http://www.elysee.fr/documents/index.php?mode=cview&press_id=419&cat_id=7&lang=fr

² Путин В. О стратегии развития России до 2020 года. //Россия 2020. Главные задачи развития страны. М., 2008. С. 22.

II. Компетенции в сфере повышения эффективности взаимодействия государства и общества:

способность строить политические (основанные на учете интересов) отношения с различными социальными группами;

умение формировать политические и экспертные сети;

готовность работать в широком публичном контексте (политические партии, общественные организации, бизнес-среда, некоммерческий сектор);

умение осуществлять межведомственное, межрегиональное и межуровневое взаимодействие органов государственной власти.

способность осуществлять внутреннее и внешнее политическое консультирование.

III. Компетенции в сфере большей подотчетности и открытости органов государственной власти и управления обществу:

способность вовлекать широкую общественность в процесс формирования государственной политики;

готовность соблюдать политические права и свободы граждан;

готовность к большему учету общественного мнения;

способность к большей открытости для СМИ.

IV. Политико-коммуникационные компетенции:

умение управлять информационными ресурсами;

владение искусством презентаций;

способность к переговорному процессу, фасилитации и медиации в конфликтной ситуации;

умение использовать новейшие коммуникационные технологии в системе государственного и политического управления;

готовность к равноправному взаимодействию со СМИ;

высокопрофессиональное владение средствами устного и письменного общения на родном языке.

В свете сказанного выше важно продолжить изучение того, как воспринимается сама постановка вопроса о политических компетенциях государственными служащими Российской Федерации, какова степень готовности высших и средних административных кадров к осуществлению лидерства в сфере формирования государственной политики, выполнению роли координатора взаимодействия государственных и негосударственных структур, каков уровень осознания своей ответственности служащими российского государства перед лицом реалий и вызовов нового столетия.

Еще раз возвращаясь к июльскому 2008 г. совещанию у Президента РФ, напомним, что в присутствии полпредов в федеральных округах, руководителей своей администрации, советников президент предложил создать общенациональную систему резерва управленческих кадров в виде открытой для всей страны базы данных. При этом новая система не должна повторять номенклатурную лестницу времен СССР. Должна сложиться новая система стимулов, открытая для всех.

Президент при этом напомнил собравшимся, как узок круг российской политической элиты: «У нас здесь нет скамейки запасных. Мы каждый раз ломаем голову, как найти подходящие кадры для замены высших должностей в субъектах федерации».

По мысли Медведева, наиболее перспективные кадры должны войти в так называемую президентскую квоту. При этом будут учитываться и оцениваться именно профессиональные характеристики людей. В список должны попадать настоящие специалисты. Добавлю от себя – с развитыми политическими компетенциями.

Позиция высшего политического руководства России, Болонский процесс – очень важные вехи для поворота образовательных практик к формированию и развитию политических компетенций госслужащих.