

**Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

**Синягин Ю.В., Мударисов А.А., Ершов А.Н.,
Муртазин Р.Р., Коробко И.С., Павилова Т.В.**

**Анализ применяемых в органах государственной власти
моделей компетенций и развития системы оценки
лично-профессиональных ресурсов**

Москва 2019

Аннотация. В работе представлен обзор современных подходов к оценке персонала, а также моделей компетенций и методов их оценки для различных категорий и групп должностей, используемых в федеральных и региональных органах исполнительной власти России.

Проведены анализ моделей оценки в системах, ориентированных на результат; анализ применяемых в российских и зарубежных органах государственной власти моделей компетенций; анализ преимуществ и ограничений различных моделей компетенций, применяемых в органах государственной власти в России; обзор зарубежного опыта применения моделей компетенций в различных управленческих системах.

Abstract. This report included: a review of current approaches to personnel assessment; analysis of evaluation models in result-oriented systems; analysis of competence models applied in Russian and foreign government bodies; review of competence models and methods for their evaluation for various categories and groups of positions used in federal and regional executive bodies of Russia; analysis of the advantages and limitations of various models of competencies used in government bodies in Russia; review of foreign experience in applying competency models in various management systems.

Синягин Ю.В. заведующий научно-исследовательской лабораторией «Диагностика и оценка руководителей» ВШГУ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Мударисов А.А., старший научный сотрудник научно-исследовательской лаборатории «Диагностика и оценка руководителей» ВШГУ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Ершов А.Н., ведущий научный сотрудник научно-исследовательской лаборатории «Современные технологии в государственном управлении» ВШГУ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Муртазин Р.Р., старший научный сотрудник научно-исследовательской лаборатории «Современные технологии в государственном управлении» ВШГУ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Коробко И.С., старший научный сотрудник научно-исследовательская лаборатория «Современные технологии в государственном управлении» ВШГУ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Павилова Т.В., старший научный сотрудник научно-исследовательской лаборатории «Современные технологии в государственном управлении» ВШГУ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2018 год

Содержание

ВВЕДЕНИЕ	10
1 СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ ПЕРСОНАЛА	13
<i>1.1 Модели оценки в системах, ориентированных на результат.....</i>	<i>13</i>
<i>1.2 Модели оценки в системах, ориентированных на развитие</i>	<i>15</i>
<i>1.3 Компетентностный и ресурсный подходы как две взаимодополняющие модели оценки персонала</i>	<i>17</i>
2 АНАЛИЗ ПРИМЕНЯЕМЫХ В РОССИЙСКИХ И ЗАРУБЕЖНЫХ ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ МОДЕЛЕЙ КОМПЕТЕНЦИЙ	21
<i>2.1 Модели компетенций и методы их оценки для различных категорий и групп должностей, используемые в федеральных и региональных органах исполнительной власти России</i>	<i>21</i>
<i>2.2 Преимущества и ограничения различных моделей компетенций, применяемых в органах государственной власти в России.....</i>	<i>21</i>
<i>2.3 Зарубежный опыт применения моделей компетенций в различных управленческих системах</i>	<i>26</i>
3 ВОЗМОЖНОСТЬ ИНТЕГРАЦИИ ПРОАНАЛИЗИРОВАННЫХ ПОДХОДОВ В УНИВЕРСАЛЬНУЮ МОДЕЛЬ МЕТАКОМПЕТЕНЦИЙ В РАМКАХ ФОРМИРОВАНИЯ ЕДИНОЙ СИСТЕМЫ ЛИЧНОСТНО-ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ОЦЕНКИ РЕСУРСОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ	29
<i>3.1. Характеристика универсальной модели метакомпетенций.....</i>	<i>29</i>
<i>3.2 Условия и эмпирическое обоснование интеграции универсальной модели метакомпетенций в систему оценки личностно-профессиональных ресурсов в органах государственной власти</i>	<i>32</i>
<i>3.3. Методические рекомендации по развитию системы оценки личностно-профессиональных ресурсов в органах государственной власти</i>	<i>34</i>
4 СИСТЕМА ЦЕЛЕВЫХ ТРЕБОВАНИЙ К КОМПЕТЕНЦИЯМ СЛУЖАЩИХ КАК ТЕХНОЛОГИЯ ФОРМИРОВАНИЯ ЭФФЕКТИВНО УКОМПЛЕКТОВАННОГО КАДРОВОГО СОСТАВА ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ.....	39
<i>4.1 Целевые требования к компетенциям государственных гражданских служащих в системе управления персоналом на государственной гражданской службе</i>	<i>39</i>

4.2 Ожидания от внедрения системы целевых требований к компетенциям государственных гражданских служащих.....	40
4.3 Существующие системные ограничения внедрения целевых требований к компетенциям государственных гражданских служащих	40
5 ДИАГНОСТИКА ТЕКУЩЕГО СОСТОЯНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СИСТЕМЫ ЦЕЛЕВЫХ ТРЕБОВАНИЙ К КОМПЕТЕНЦИЯМ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ.....	43
5.1 Анализ существующей нормативно-правовой базы, регулирующей систему управления персоналом на государственной гражданской службе в части использования системы целевых требований к компетенциям государственных гражданских служащих.....	43
5.2 Подходы к изменениям в законодательстве о государственной гражданской службе	47
5.3 Анализ практик использования системы целевых требований к компетенциям служащих во всех процессах управления персоналом	49
6 МЕТОДОЛОГИЯ РАЗРАБОТКИ СИСТЕМЫ ТРЕБОВАНИЙ К ФОРМИРОВАНИЮ ЭФФЕКТИВНО УКОМПЛЕКТОВАННОГО КАДРОВОГО СОСТАВА ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ ЗА СЧЕТ ВНЕДРЕНИЯ СИСТЕМЫ ЦЕЛЕВЫХ ТРЕБОВАНИЙ К КОМПЕТЕНЦИЯМ СЛУЖАЩИХ	55
6.1 Анализ теоретико-методологических подходов к формированию систем требований к кадровому составу.....	55
6.2 Компетентностный подход как инструмент формирования системы требований к кадровому составу в рамках полного цикла управления персоналом	56
6.3 Анализ лучших практик применения компетентностного подхода к формированию системы требований к кадровому составу на государственной службе.....	60
6.4 Формирование модели трансформации стратегических целей и приоритетных задач органов исполнительной власти в целевые требования к компетенциям государственных гражданских служащих	63
6.5 Методология применения системы целевых требований к компетенциям государственных гражданских служащих для решения ключевых задач по управлению персоналом на государственной гражданской службе	69
7. КЛЮЧЕВЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ВНЕДРЕНИЮ СИСТЕМЫ ЦЕЛЕВЫХ ТРЕБОВАНИЙ К КОМПЕТЕНЦИЯМ СЛУЖАЩИХ С ЦЕЛЬЮ ФОРМИРОВАНИЯ ЭФФЕКТИВНО УКОМПЛЕКТОВАННОГО КАДРОВОГО СОСТАВА ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ.....	72

7.1 Предложения по адаптации системы целевых требований к компетенциям государственных гражданских служащих для решения ключевых задач по управлению персоналом на государственной гражданской службе к требованиям эффективности и продуктивности деятельности органов исполнительной власти РФ	72
7.2 Предложения по организации системы целевых требований к компетенциям государственных гражданских служащих для решения ключевых задач по управлению персоналом на государственной гражданской службе с учетом нормативно-правовых ограничений работы органов государственной власти.....	73
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	78
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	80

Термины и определения

В настоящей работе применяют следующие термины с соответствующими определениям

Модель компетенций	– Ключевые профессиональные, личностные и деловые качества, необходимые сотруднику/руководителю для эффективной реализации профессиональной деятельности. Модель компетенций разрабатывается с учетом специфики направленности деятельности организации, а также с учетом функционала конкретной должностной позиции.
Комплексный ресурсный анализ	– Комплекс технологий оценки и диагностики личностно-профессиональных ресурсов/качеств, управленческого потенциала и управленческой готовности, разработанная ФОиР ВШГУ РАНХиГС. Технология включает в себя широкий спектр разноформатных и разнонаправленных диагностических методик.
Личностно-профессиональная диагностика	– Одна из ключевых технологий комплексного ресурсного анализа, способная вступать в качестве самостоятельного способа оценки управленческого потенциала и управленческой готовности.
Управленческая готовность	– Интегральный показатель, отражающий реальную возможность человека в данный момент времени эффективно осуществлять управленческую деятельность на определенном уровне управленческой иерархии в системе государственной гражданской службы Российской Федерации на основе использования комплекса уже имеющихся ресурсов;
Трехкомпонентная модель управленческой готовности	– Модель, предполагающая, что управленческая готовность руководителя включает три взаимосвязанные, но самостоятельные составляющие, преобладание каждой из которых задает собственную индивидуальную картину управленческой готовности руководителя и позволяет определить, как наиболее эффективные управленческие позиции, на которых он может эффективно действовать в данный момент времени, так и пути их развития, и, соответственно, повышения управленческого потенциала данного руководителя с учетом, как имеющихся ресурсов, так и специфики его жизненной и карьерной стратегий

Лидерская составляющая управленческой готовности	– Склонность и способность выступать стратегическим лидером, харизматичность, наличие и устойчивость собственного стратегического видения и четких жизненных целей; способность преодолевать в ходе выполнения управленческой деятельности как сопротивление внешней среды, так и внутренние психологические ограничения, способность «держат удар» и добиваться реализации поставленных целей; наличие устойчивых жизненных ценностей, четкая позиция в социуме и в ближайшем окружении; способность подбирать и формировать вокруг себя единомышленников, заражать их собственными целями и идеями;
Менеджерская (управленческая) составляющая управленческой готовности	– Управленческий опыт, владение современными технологиями организации управленческой деятельности, способность и владение эффективными способами самоуправления, готовность и способность к командной работе;
Экспертная составляющая управленческой готовности	– Готовность качественно и квалифицированно воспринимать управленческие вызовы, глубоко анализировать ситуацию, рассматривать ее не с узко ведомственных позиций, а с позиций общества и государства, а также в широком «планетарном системном контексте». Особенно важной в экспертной составляющей является готовность к постоянному приобретению новых и реинтерпретации имеющихся знаний, открытость новому и готовность к изменениям
Личностно-профессиональные ресурсы	– Профессиональные, деловые, личностные, в том числе морально-этические качества, сформированные на основе накопленного профессионального и жизненного опыта, позволяющие положительно проявлять себя на занимаемых должностях, а также потенциал развития данных качеств
9-факторная модель метакомпетенций	Модель компетенций, разработанная ФОиР ВШГУ РАНХиГС, предполагающая девять ключевых, универсальных для различных управленческих позиций метакомпетенций, лежащих в основе трехкомпонентной модели управленческой готовности. В перечень метакомпетенций входят: стратегическое лидерство,

управленческая компетентность, готовность к командной работе, настойчивость, целеустремленность и сила личности, компетентности, межличностного и социального взаимодействия, готовность к обучению, развитию и изменениям, масштабность и системность мышления, компетентности самоуправления и экспертно-аналитическая компетентность.

Перечень сокращений и обозначений

ФОиР ВШГУ	– Факультет оценки и развития управленческих кадров Высшей школы
РАНХИГС	государственного управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
ЛПД	– Личностно-профессиональная диагностика
КРА	– Комплексный ресурсный анализ
ЛМЭ	– Составляющие трехкомпонентной модели управленческой готовности «Лидер – Менеджер – Эксперт»
ФОИВ	– Федеральный орган исполнительной власти
РОИВ	– Региональный орган исполнительной власти
РУК	– Резерв управленческих кадров

Введение

Актуальность создания модели профессиональных компетенций государственного гражданского служащего обусловлена происходящими на современном этапе реформами в организации государственной службы, которые требуют от кадрового персонала освоения новых знаний, овладения новыми методами и технологиями аттестации и оценки ресурсов государственных служащих с использованием новейших научных разработок. Особенно актуальна задача объективной оценки персонала в настоящее время, когда решающее значение приобретают вопросы выявления и оценки психологических, профессиональных особенностей и качеств личности, необходимых для эффективного исполнения должностных обязанностей в органах государственной власти.

Актуальность разработки модели определяется также необходимостью решения проблемы личностной готовности государственных гражданских служащих к общественным изменениям, реформированию государственной службы, осознанию необходимости вступления на путь непрерывного самообразования, профессионального мышления, самореализации, саморефлексии, т.е. оценки себя в координатах профессионального роста. Наличие модели профессиональных компетенций государственного служащего, созданной с учетом специфики работы определенного органа и включающей в себя соответствующие специфике компетенции, провоцирует создание системы оценки государственного служащего на соответствие данной модели. [1]

Проводимые в России процессы многолетних реформ привели к увеличению количества требований к лично-профессиональным качествам государственных гражданских служащих, а также к необходимости изменения существующих методов отбора, привлечения, позиционирования и оценки государственных гражданских служащих.

Базовый элемент любых кадровых технологий – это максимально объективная оценка претендентов, а именно: их компетенций и компетентностей, управленческого потенциала и факторов, определяющих пути его дальнейшего развития, лично-профессиональных особенностей, которые накладывают свой отпечаток на эффективность трудовой деятельности, а также на развитие управленческих и профессиональных способностей.

Недостаточная проработка существующей системы профессионального отбора и оценки кадров, ее незакрепленность в нормативно-правовых документах создает ряд ситуаций, в которых на государственную службу попадают некомпетентные специалисты, не «подкованные» в знании специфики профессии, не знающие особые методы и технологии работы с людьми, не обладающие навыками управленческой деятельности. Более того, на государственную службу могут попасть профессионально непригодные люди, которые не способны осуществлять трудовую деятельность из-за наличия особых психологических качеств.

Отсутствие правовых оснований осуществления оценки государственных служащих приводит к еще одной проблеме – сужение круга применения методов личностно-профессиональной диагностики. Данные факты служат обоснованием актуальности проблемы разработки методов и техник диагностики компетенций и компетентностей государственных гражданских служащих.

Проведенный анализ профессиональной деятельности государственных служащих показал наличие разнородных экстремальных факторов в их трудовой деятельности, что приводит к образованию проблемных ситуаций. Например, одними из самых распространенных экстремальных факторов, которые осложняют профессиональную деятельность государственных служащих, являются высокий уровень ответственности, частные психические перегрузки, постоянные чрезвычайные ситуации, долгие эмоциональные конфликты, имеющие разрушительные последствия.

Исследования социально-личностных, организационно-функциональных и экологических условий деятельности сотрудников государственных учреждений подтверждают тот факт, что государственная служба как вид профессиональной деятельности оказывает значимое психотравмирующее и деформирующее влияние на личность в силу действия как функционально-профессиональных факторов, так и жестких регламентационных рамок. Все перечисленные аспекты показывают необходимость создания особых требований к научно-методическому сопровождению оценочных и диагностических процедур госслужащих. Также значимой задачей является определение базового комплекса компетентностей и компетенций государственных гражданских служащих с целью повышения эффективности диагностики и оценки существующего ныне и потенциально

возможного состава кадров, и, безусловно, определение базовых технологий указанной процедуры диагностики.

1 Современные подходы к оценке персонала

1.1 Модели оценки в системах, ориентированных на результат

Рост темпа изменений современных реалий, глобализация, несущая постоянные технологические и информационные инновации, создают активно расширяющийся круг целей и задач для органов государственной власти [2]. Достойным ответом на данный «вызов» считается реформация традиционных методов управления и непрерывное повышение эффективности деятельности государственных служащих.

Типы поведения государственных служащих, имеющих выраженную ориентацию на достижения, включают следующие аспекты:

- В процессе реализации профессиональной деятельности ставит одной из главных целей соответствие установленным стандартам (полное выполнение требований к качеству, укладывается в бюджет организации и другое).
- Ставит труднодостижимые цели как для себя, так и для других, и активно стремится их достичь.
- Анализирует затраты, принимает какие-либо решения или расставляет приоритеты только на базе явных обсуждений данных задач с другими.
- Идет только на просчитанные предпринимательские риски.

Опираясь на теорию кластеров, выделяются следующие методы оценки деятельности госслужащего. Метод управления по целям (МВО). Данный метод комплексной оценки эффективности деятельности гражданских служащих, не связанных напрямую с выпуском продукции, распространен в развитых зарубежных странах. МВО, базирующийся на оценке достижения государственными служащими целей в условиях дефицита времени, используется для оценки как руководителей, так и специалистов [4]. Метод шкалы графического рейтинга или метод отчетно-балльной оценки руководства основан на оценке определенных черт характера сотрудника по шкале, высшая оценка которой – «отлично», низшая – «удовлетворительно» [4]. Метод вынужденного выбора базируется на подборе определенного количества характеристик для сотрудника. Затем, используя балльную шкалу, вычисляют индекс эффективности сотрудника. Данный метод дает возможность определения позитивных и негативных аспектов поведения государственного служащего по конкретным критериям, таким как личные качества, знание своего дела, инициативность и другое, используя шкалы рейтинга. Описательный метод также

определяет позитивные и негативные элементы поведения сотрудника по неким критериям с использованием рейтинга. Метод анкет состоит из вопросов, при ответе на которые формируется описание как деятельности, так и поведения работника. Из общей массы информации есть возможность отобрать и оценить определенные характеристики сотрудника или же оценить общий образ анкеты. Метод решающих ситуаций. Состоит в следующем: коллег просят описать корректные или адекватные и некорректные или неадекватные аспекты поведения определенного сотрудника в значимых ситуациях. После этого данные собираются в единый массив и оцениваются. Метод наблюдения за поведением представляет собой наблюдение за поведением сотрудника в момент решения им определенной значимой ситуации. Отличие от метода решающих ситуаций в том, что акцент в данном случае делается на подсчете и анализе случаев типичного и нетипичного поведения.

О.В. Юрева, подводя итог описания различных методов оценки компетенций государственных служащих по результатам деятельности, говорит о том, что методики, используемые в частном секторе экономики, также можно заимствовать при учете их модернизации на специфику деятельности государственных гражданских служащих. По мнению автора, существующие на данный момент системы методов оценки эффективности деятельности сотрудников зависят от выбранных на федеральном уровне батарей методов.

Одним из лучших претендентов на статус универсальной методики оценки качества государственного управления являются разработки Института Всемирного банка. Также существует теория, в которой государство уподобляется «большой корпорации» – New Public Management (NPM). Данная теория предполагает контроль процесса реализации деятельности государственного органа на всех ее этапах, максимальную прозрачность, простое информационное регулирование информации и другое. Кодекс гражданской службы Великобритании, включающий в себя такие базовые ценности госслужащих, как беспристрастность, честность и объективность, является дополнением описанной модели. По мнению Е.И. Кудрявцевой и И.Н. Макалатия, это дает возможность внесения аксиологического измерения в указанную модель компетенций [5]. В Голландии модель компетенций государственных служащих состоит из 17 критических компетенций, которые объединены в 4 кластера: кластер персональной эффективности, кластер группового и межличностного

взаимодействия, кластер «Мышление и поиск решений», кластер «Нацеленность на результат».

В Бельгии существует модель компетенций для федеральных органов управления, которая является своеобразным ориентиром, описывая перечень компетенций для определенной должности, регламент исполнения должностных обязанностей, а также возможности оценки и дальнейшего развития компетенций.

Если же говорить про отечественные модели компетенций государственных служащих, нельзя не затронуть идеи В.А. Мальцева – автора нескольких типологий моделей профессионализма госслужащих. Указанные типологии разделяются в зависимости от оснований, таких как стиль мышления и уровень иерархии [6]. Также существует модель, разработанная коллективом ученых Российской академии государственной службы. В основе указанной модели лежит соответствие сотрудника определенным требованиям, а именно: требованиям, предъявляемым к профессиональным знаниям и способностям и к совокупности функциональных требований к трудовой деятельности [7]. Существует модель, разработанная Министерством сельского хозяйства Пермского края, нацеленная на поиск руководителей среднего и высшего звена. Модель отражает личностно-деловые и профессиональные качества государственных служащих. Также стоит выделить модель Министерства экономического развития Российской Федерации, разработанную Всероссийской академией внешней торговли Министерства экономического развития Российской Федерации. Модель Министерства экономического развития Российской Федерации является комплексной.

Проанализировав строение и состав моделей компетенций, можно сделать вывод, что структурно они практически идентичны, состав входящих в них компетенций изменяется в зависимости от специфики управленческой деятельности. Используемые на сегодняшний день в сфере государственной службы модели компетенций нуждаются в модернизации, большей адаптации к реалиям, а также в дальнейшем развитии.

1.2 Модели оценки в системах, ориентированных на развитие

Изменения социально-экономического и политического характера, ускорение темпа жизни общества требуют все большей эффективности и результативности в профессиональной деятельности человека, в том числе, государственного служащего.

Так, рост актуальности проблемы компетентности и высокого уровня квалификации государственных служащих переходит в проблему развития у государственных служащих определенных компетенций, соответствующих требованиям конкретного государственного органа, а также в проблему формирования, развития и совершенствования моделей систем компетенций. Потребность в разработке большего количества специализированных под соответствующий государственный орган моделей компетенций обусловлена также возрастающей тенденцией определять компетентность работника, как его способность выполнять профессиональную деятельность на высоком качественном уровне.

Рассмотрим модели компетенций, ориентированные на развитие государственных служащих. Интересной является модель профессиональных компетенций государственных гражданских служащих инспекции Гостехнадзора Республики Ингушетия. Данная модель дает возможность проводить оценку соответствия каждого государственного служащего определенным требованиям, профессиональным компетенциям его профессии, и, определяя «локусы разрыва», отправлять специалистов на повышение квалификации. В инструментарий модели оценки включены следующие методы оценки профессиональной компетентности государственных гражданских служащих: анкетирование, тестирование на знания, решение кейсов на проверку навыков и умений. При этом модель предусматривает различия в инструментариях, в зависимости от цели проведения данной процедуры. Сама модель компетенции профессиональных компетенций государственных гражданских служащих инспекции Гостехнадзора Республики Ингушетия имеет сложное иерархическое строение, включая 3 больших группы компетенций, каждая из которых подразделяется на следующие блоки: знания, умения и навыки, а также способности. Однако пока нет никаких сведений о результатах внедрения и реализации данной компетенции.

Существует также модель компетенций государственных гражданских служащих, предложенная Ю.Н. Лапыгиным, О.В. Ерашовой, утверждающими, что знания и опыт, которые имеют государственные служащие, «должны проявляться в умении выполнять определенную работу, умении эффективно действовать на своем рабочем месте и побуждении себя к продуктивной деятельности» [8]. По мнению авторов, общая схема модели компетенции имеет кольцевую структуру: результат деятельности сотрудника определяет уровень эффективности и продуктивности

деятельности, тем самым определяя новый уровень потребностей государственного служащего, и данные потребности служат мотивом для приобретения новых знаний, умений и навыков [9]. Авторы считают, что существующие на сегодняшний день большинство моделей компетенций государственных служащих включают в себя 4 основных блока: социальные компетенции, профессиональные компетенции, управленческие компетенции и личностные компетенции [9].

Ю.Н. Лапыгин и О.В. Ерашова говорят о том, что в случае проявления данной тенденции в одном кластере компетенций, она должна сохраняться и в других кластерах. Отдельного внимания заслуживает шкала оценки развития нарастания компетенций. Авторы предлагают следующий вариант ее строения: «если взять за нулевой отсчет уровень некомпетентности, а затем первым уровнем считать базовый уровень компетентности служащих, то можно выделить сильный уровень компетентности и лидерский уровень. Причем сильный уровень включает дополнительные компетенции по отношению к базовому, а лидерский уровень будет иметь дополнительные компетенции по отношению к сильному уровню» [10]. Авторы утверждают, что описанная ими модель позволяет отбирать кандидатов на определенные должности государственных органов, а также конструировать программы повышения квалификации государственных служащих [8].

Подводя итог, можно сделать вывод о том, что модели оценки систем компетенций, ориентированные на развитие, имеют узкую специфику применения, и соответственно, больше конкретных элементов в своем составе, относящихся к соответствующим государственным органам, под которые формируются данные модели. Так, авторы рекомендуют использовать данный вид моделей для аттестации, приема кадров, а также в процессе формирования кадрового резерва.

1.3 Компетентностный и ресурсный подходы как две взаимодополняющие модели оценки персонала

Актуальным представляется рассмотрение вопроса о взаимосвязи и взаимодополнении имеющихся на данный момент в рамках ресурсной и компетентностной парадигмы подходов в оценке персонала, ограничений и возможностей реализации данных подходов, наличие общих и особенных для каждого подхода черт. Основной посыл современного компетентностного подхода, по мнению З.Б. Домашовой, состоит в переходе от концепции квалификации к концепции компетенций, которая приложима как к персоналу, так и к деятельности

самых организаций в экономике и социальной сфере. Квалификация, в свою очередь, выступает одним из параметров оценки сотрудника, качественное же осуществление трудовой деятельности обусловлено как личностными качествами, так и определенным набором навыков, зачастую не связанных со спецификой профессии [11]. Таким образом, оценка персонала в рамках компетентностного подхода ограничена корпоративными задачами конкретной организации и уровнем должности сотрудника этой организации, а контекст оценки – актуальное состояние выраженности определенного (корпоративного) набора компетенций и компетентностей, отражающих ожидаемое/одобряемое организационное поведение. Компетентностный подход, безусловно, применим в широкой практике оценки персонала, особенно там, где есть установленные нормативные целевые профили компетенций, статистически подтверждающих, что при их наличии действительно успешно реализуются поставленные перед организацией задачи (каждым сотрудником в рамках своего должностного формата).

В современной теории и практике оценки персонала появился, и сегодня активно развивается еще один подход, связанный с личностью сотрудника – ресурсный. Нам представляется, что этот подход имеет огромный потенциал своего применения и во многом может компенсировать недостатки компетентностного подхода и усилить его преимущества.

Ядром ресурсного подхода является принцип «консервации» ресурсов, состоящий в способности личности сохранять, получать и преумножать ресурсы. Помимо этого, человек имеет возможность перераспределять имеющиеся ресурсы, в результате чего происходит процесс адаптации к изменившимся условиям окружающих реалий. [12] В социальной психологии ресурсный подход часто используется в ходе проведения организационно-психологических исследований. В числе главных ресурсов организации признаны сотрудники с их личностным потенциалом, а также потенциалом их взаимодействия [13].

Как отмечает в своих исследованиях Ю.В. Синягин, весь личностно-профессиональный багаж субъекта деятельности можно рассматривать как ресурс и, при этом, дополнительным ресурсом выступает его способность целенаправленно работать с имеющимися ресурсами, которые могут быть как возобновляемые и невозобновляемые, исчерпываемые и неисчерпываемые. Соответственно, можно

определять такие показатели как скорость наращивания ресурса и скорость его возобновления.

Таким образом, модель оценки персонала, а особенно управленческого, основанная на ресурсном подходе, направлена на сбор объективных данных об имеющихся у субъекта деятельности ресурсах, позволяющих ему действовать эффективно в ситуациях роста и развития, новых целей и задач, новых направлений деятельности. Не менее важной такая оценка является и в кризисных ситуациях.

Ресурсный подход к оценке персонала обеспечивает возможность выявления ключевых наиболее сильных качеств (ресурсов) личности сотрудника, не только обеспечивающих его актуальную успешность, но и потенциальных, позволяющих построить прогноз его поведения в нестандартных ситуациях, ситуациях развития, выбора альтернатив, нетривиальных ситуациях, кризисных, неопределенности и пр.

Если компетентностный подход в оценке персонала направлен на оценку комплекса качеств, обеспечивающих актуальную результативность сотрудника в рамках текущей функционально-ролевой организационной позиции, то ресурсный подход направлен на выявление комплекса качеств, позволяющих прогнозировать как личностно-профессиональное, так и карьерное развитие сотрудника, его поведение в ситуациях, требующих не регламентирующих действий. Рассматривая эти оба подхода и отмечая их особенности, с уверенностью можно констатировать, что оба подхода могут успешно интегрироваться между собой в системе управления персоналом, использоваться в комплексе под разные задачи, имея разные фокусы и контексты.

Моделирование личностно-профессиональных и управленческих компетенций в государственных органах на основе интеграции ресурсного и компетентностного подходов является одной из самых актуальных задач на данном этапе развития. Обуславливается данный факт тем, что базой существования всех государственных организаций являются человеческий капитал и финансовые средства, и повышение эффективности функционирования указанных элементов со временем становится лишь более важным вопросом для экспертов и практиков.

Анализ ориентировочных профессиограмм государственных служащих и результатов исследований, проведенных ранее в одном из научно-образовательных структурных подразделений РАНХиГС, позволил выделить следующие компетентности государственного служащего:

- Информационно-аналитическая компетентность;
- Планирующая компетентность;
- Регулирующая компетентность;
- Руководящая компетентность;
- Организационно-исполнительная (в том числе, хозяйственная)

компетентность;

- Координирующая (согласовательная) компетентность;
- Контролирующе-учетная компетентность;
- Инновационно-исследовательская компетентность;
- Экспертно-консультационная компетентность;
- Представительская компетентность.

Обозначенные методы в той или иной степени на сегодняшний день уже используются для оценки и диагностики личностно-профессиональных и управленческих ресурсов.

2 Анализ применяемых в российских и зарубежных органах государственной власти моделей компетенций

2.1 Модели компетенций и методы их оценки для различных категорий и групп должностей, используемые в федеральных и региональных органах исполнительной власти России

В России, несмотря на созданные предпосылки и попытки введения процедуры комплексной оценки (аттестация, конкурс при приеме на государственную службу и при зачислении в государственный резерв, квалифицированные экзамены), система работы комплексной оценки все еще не проработана, например, отсутствуют критерии процедуры оценки, большое значение имеет субъективный фактор, проявляющийся в личном мнении руководителя о том или ином сотруднике. И в целом, эффективность используемых на государственной службе кадровых технологий находится на недостаточно высоком уровне [13].

Комплексное использование методов личностно-профессиональной диагностики в системе оценки компетенций и компетентностей выступает условием достижения эффективного результата. Методы, объединенные в определенный комплекс, могут использоваться в разных механизмах диагностики и оценки, описанных в предыдущем параграфе.

В настоящий момент разработано множество моделей оценки государственных гражданских служащих, базирующихся на разработках как отечественных, так и зарубежных специалистов. При этом приоритетность оцениваемых качеств чаще всего зависит от направления работы государственного органа, состава его служащих, а также специфики работы государственного органа по совокупному ряду объективных причин.

2.2 Преимущества и ограничения различных моделей компетенций, применяемых в органах государственной власти в России

Анализ моделей компетенций, применяемых в органах власти в Российской Федерации позволяет, с одной стороны, определить преимущества каждой конкретной применяемой модели, ее специфику и особенности, с другой стороны – недостатки, которые могут быть скорректированы с учетом корректировки отдельных положений модели. Результаты такого анализа представлены в таблице 1.

Таблица 1 – Модели компетенций и способы их оценки в различных федеральных и региональных органах государственной власти

Государственный орган	Преимущества модели компетенций и методов их оценки	Ограничения модели компетенций и методов их оценки
ГУМВД России по Белгородской области	1) Системность, оценка как профессиональных, так и личностных характеристик. 2) Акцентирование внимания на оценке компетентности готовности к обучению и саморазвитию необходимых лично – профессиональных качеств. 3) Широкий блок квалификационных требований и требований к профессиональным знаниям.	1) Слабая структурированность, перечисление одних и тех же компетенций в различных группах. 2) Отсутствие четкого деления на требования к профессиональным и личностным характеристикам руководителя.
ФПС МЧС России	1) Сочетание системности и спецификации оценки: в систему оценки компетенций заложены общие положения и требования, а также оценка специфических компетенций в зависимости от региона. 2) Учет в системе оценки морально – ценностных черт кандидата, что позволяет получить полноценный портрет об участнике. 3) Учет психических состояний и свойств.	1) Разработанная системы оценки разрозненна, так как к разным филиалам МЧС предъявляются различные требования к кандидатам. 2) Необходима доработка в области выделения базовых требований и специфических требований к участнику.
Департамент внешних связей Нижегородской области	1) Емкость и простота использования. 2) Применение комплекса оценочных мероприятий для получения объективных данных о кандидате.	1) Краткий перечень компетенций не гарантирует полноценную оценку всех личностных и профессиональных качеств участника оценки. 2) Отсутствие разграничения отдельно на требования к профессиональным и отдельно к личностным качествам.

Продолжение таблицы 1

Министерство обороны	1) Четко выстроенная система оценка компетенций. 2) Оценка общих и специализированных знаний. 3) Учет личностных качеств руководителя. 4) Оценка специализированных знаний в профессиональной области.	1) Требования к владению специализированными навыками сформулированы неточно. Для получения достоверных данных о степени соответствия руководителя предъявляемым требованиям необходима доработка модели. 2) Модель не предполагает оценку перспективы развития руководителя, оцениваемые компетенции характеризуют только актуальное ресурсное состояние оцениваемого.
Министерство юстиции	1) Комплексность и широта охвата оценки компетенций. 2) Акцентирование внимания на оценке мотивационной сферы руководителя. 3) Оценка личностных особенностей руководителя, его психозэмоциональной устойчивости и готовности к нагрузкам.	– Не определены компетенции, характеризующие организаторские способности руководителя, его менеджерские способности. – Не определены компетенции, характеризующие познавательно-прогностические качества руководителя, его готовность к дальнейшему развитию и потенциала этого развития. – Недостаточно внимания уделяется оценке стратегического видения руководителя с точки зрения определения уровня выраженности его лидерских качеств.
Министерство здравоохранения	1) Модель позволяет определить степень выраженности ключевых характеристик личности руководителя (системность мышления, способности реализовывать менеджерские функции) 2) Отдельно выделен параметр оценки «Управление изменениями», что является существенным положительным фактором в динамично изменяющихся условиях системы здравоохранения.	1) В модели недостаточно внимания уделяется вопросу оценки таких качеств как готовность к обучению и развитию, открытость новому, склонность к применению тех или иных приемов и методов управления. 2) Формулировка оценки компетентности «Управления изменениями» является неточной и требует корректировки.

Продолжение таблицы 1

Министерство культуры	1) Комплексная оценка организаторских способностей, навыков администрирования и контроля процессов. 2) Комплексная оценка умений и навыков работы с нормативно – правовыми актами и документами.	1) Не производится оценка внутренней готовности руководителя к возлагаемым на него обязанностям и функциям. 2) Не производится оценка лидерских качеств. 3) Экспертная компетентность специалиста, его осведомленность о специфике работы в своей сфере. 4) Пересечение компетенций в различных параметрах оценки.
Министерство образования и науки	1) Оценка мотивации руководителя к деятельности. 2) Оценка коммуникативных навыков. 3) Выделение компетентности делового общения.	1) Нечеткие формулировки оцениваемых качеств. 2) В рамках модели не предусмотрено проведение оценки личностных характеристик и особенностей руководителя. 3) Не представлены компетентности оценки специализированных знаний в области образования. 4) В оценке отсутствуют ключевые компетентности: Системное мышление
Министерство природных ресурсов и экологии	1) Модель включает в себя комплекс ключевых компетенций.	1) Отсутствие точных формулировок характеристик, на оценку которых направлена модель. 2) Отсутствует разделение на оценку профессиональных и личностных компетенций. 3) Не учитывается необходимость оценки руководителя как эксперта области экологии и природных ресурсов.
Министерство промышленности и торговли	1) Модель обширна, направлена на оценку ключевых профессиональных и личностных качеств. 2) Модель направлена на оценку актуального и перспективного ресурсного состояния руководителя. 3) На основе модели может быть выстроен комплексный портрет руководителя и представлены данные об уровне его готовности к проектной деятельности.	1) Не обозначены компетенции, характеризующие руководителя как специалиста своей области (знание законодательства, знание актуальной обстановки в сфере промышленности и торговли) 2. Недостаточный спектр оценки компетенций руководителя как идейного лидера, «вдохновителя» и реализатора идей.

Продолжение таблицы 1

Министерство транспорта	1) Оценка лидерских, управленческих и профессиональных качеств. 2) Оценка личностных качеств. 3) Оценка ориентации на карьерное развитие, что дает представление о структуре личных целей и карьерных планах руководителя. 4) Оценка креативности, как характеристики готовности к изменениям и работе в нестабильных условиях.	1) Недостаточная оценка блока лидерских качеств руководителя (стратегического видения, масштабности мышления, готовности вести за собой других людей). 2) Выделение параметров, в большей степени подходящих для оценки специалистов среднего звена. 3) Отсутствие параметров оценки руководителя как эксперта своей области.
Министерство труда и социальной защиты	1) Оценка профессиональных и управленческих компетенций руководителя. 2) Оценка личностных характеристик руководителя. 3) Выделение компетенции «Инновационности мышления» как отдельного параметра оценки.	1) Отсутствие в модели параметров оценки специализированных знаний, умений и навыков руководителя. 2) Отсутствие параметров оценки руководителя комплексно – с точки зрения характерных для него черт лидера, менеджера или эксперта. 3) Краткий перечень параметров оценки, которые могут не в полной мере раскрыть ресурсное состояние руководителя
Министерство финансов	1) Оценка самостоятельности руководителя как определяющего фактора его личной результативности. 2) Выделение параметра стрессоустойчивости и преодоления сопротивления внешней среды.	1) Пересечение параметров оценки. 2) Отсутствие системности в структуре компетенций. 3) Отсутствие подразделения компетенций на профессиональные и личностные. 4) Краткий перечень параметров оценки, которые могут не в полной мере раскрыть ресурсное состояние руководителя
Министерство экономического развития	1) Модель обширна, направлена на оценку ключевых профессиональных и личностных качеств руководителя. 2) Модель направлена на оценку актуального и перспективного ресурсного состояния руководителя.	1) Хаотичность параметров оценки. 2) Отсутствие группировки компетенций оценки на профессиональные и личностные.

Продолжение таблицы 1

	3) На основе модели может быть выстроен комплексный портрет руководителя и представлены данные об уровне его готовности к проектной деятельности.	
Министерство энергетики	1) Четко выстроенная система оценка компетенций. 2) Оценка общих и специализированных знаний. 3) Учет личностных качеств руководителя. 4) Оценка специализированных знаний в профессиональной области.	1) Требования к владению специализированными навыками сформулированы неточно. Для получения достоверных данных о степени соответствия руководителя предъявляемым требованиям необходима систематизация параметров оценки 2) Модель не предполагает оценку перспективы развития руководителя, оцениваемые компетенции характеризуют только актуальное ресурсное состояние оцениваемого.

Полученные в ходе обзора данные могут способствовать созданию универсальной модели компетенций (конструктора компетенций), учитывающей опыт применения различных моделей в широком перечне органов государственного управления. Данный инструмент позволит из универсального набора компетенций для каждого конкретного случая комплексного ресурсного анализа выбрать те компетенции, которые необходимы в каком-либо определенном контексте.

2.3 Зарубежный опыт применения моделей компетенций в различных управленческих системах

В мировой практике формирования и развития моделей компетенций различные авторы описывают как общие, наиболее популярные в мире модели, так и модели компетенций, используемые организациями в конкретных странах.

К.В. Турняк и М.А. Шакина описывают модель управленческих компетенций, разработанных британской компанией SHL, считающейся одной из самых лучших компаний в сфере объективной оценки персонала на мировом уровне. Данная модель состоит из основополагающих факторов, которые определяют название кластера, сферу компетенций и определенные черты личности, которые позволяют сформировать данную компетенцию [5, 14].

Одельного внимания заслуживает модель потенциала человеческих ресурсов или Human Resources Capability Model, созданная ради повышения мотивации государственных органов на развитие собственных HR-стратегий (они же кадровые стратегии). В данной модели содержатся базисные повышающие эффективность работы требования, которые предъявляются менеджерам по персоналу и работников кадровых отделов. Также существует модель компетенций старших руководителей – Senior Executive Leadership Capability Framework (SELC), в которой содержатся основные требования к руководителям высшего звена, включающие в себя различные умения и навыки, которыми руководители должны обладать.

В Великобритании системы квалификационных требований базируются на ценностном, компетентностном и мотивационных подходах. При этом первые два подхода встречаются в моделях компетенций довольно часто, мотивационный же подход внесен в модели лишь частично [15]. Так, в Великобритании были введены 7 принципов публичной сферы или The Seven Principles of Public Life как базовые ценности деятельности государственных служащих всех уровней: бескорыстие, принципиальность, беспристрастность, подотчетность, открытость, честность, лидерство.

Модели профессиональных компетенций руководителя в США, по мнению Турняк К.В. и Шакиной М.А., затрагивают сферы руководства изменениями, достижения результатов, руководства персоналом, управления ресурсами, коммуникации и формирования коалиций. Наиболее актуальными моделями компетенций в США на данный момент являются 2 модели квалификационных требований, которые основаны на компетентностном подходе: General competencies for the federal workforce – при отборе всех гражданских служащих, Executive Core Qualifications – при отборе руководителей всех уровней.

Набор профессиональных компетенций японских менеджеров схож с набором компетенций менеджеров США, отличаясь большим количеством требований к профессиональным знаниям менеджеров. Также в японских фирмах весьма значимым является принцип «многопрофессионализма», поэтому актуальными в Японии являются компетенции, которые соответствуют данному принципу.

Вопросу разработки модели компетенций государственных служащих уделяется много внимания в Нидерландах. Так, при подборе государственных служащих на должности, которые требуют особых, специальных управленческих

навыков, используется модель, называемая «Управленческий профиль» или «Management profile», которая помогает отбирать кандидатов на соответствующие должности [1]. Что касается вопроса профессиональных компетенций государственных служащих в Ирландии, то в данной стране существует своя модель компетенций, включающая в себя 4 кластера компетенций, каждый из которых подразделяется на 17 групп компетенций. В свою очередь, все 17 групп компетенций подразделяются на определенные знания, умения и навыки [1].

В Австралии автор выделяет 4 основные модели компетенции:

- APS Values Framework или Модель ценностных оснований, она универсальна для всех государственных служащих.
- Human Resource Capability Model или Модель человеческого потенциала, ее целевой аудиторией являются сотрудники кадровых служб.
- Senior Executive Leadership Capability Model или Модель управленческого лидерства, нацеленная на руководителей среднего и высшего звена.
- Integrated Leadership System или Общая модель лидерства, которая также является универсальной для всех государственных служащих.

В Австрии существует Модель компетенций, или Competency Model, целевой аудиторией которой являются руководители всех уровней.

В Бельгии актуальна модель Federal Competency Model, или Федеральная модель компетенций для всех федеральных служащих.

В Великобритании, по мнению Е.И. Кудрявцевой, наиболее популярными являются 2 модели компетенций: Модель описания компетенций, или SCS Competency Framework, целевой аудиторией которой является «высший корпус государственных служащих», Модель профессиональных навыков государственных служащих, или Professional Skills for Government, нацеленная на всех гражданских служащих.

Разнообразие моделей компетенций, применяемых в различных управленческих системах, действительно велико. Не все из них, однако, могут быть адаптированы под реалии российской государственной службы. Разработка и адаптация моделей компетенций для госсферы являются поистине комплексной задачей, к которой необходимо подходить системно и поэтапно.

3 Возможность интеграции проанализированных подходов в универсальную модель метакомпетенций в рамках формирования единой системы личностно-профессиональной оценки ресурсов государственных служащих

3.1. Характеристика универсальной модели метакомпетенций

Особые черты профессиональных компетенций государственных служащих формируются под влиянием системы государственного управления, для которой свойственен высокий уровень ответственности за принятие и реализацию управленческого решения, а также дальнейшая значимость данных решений на государственном уровне. Узкая специализация существующих моделей компетенций объясняет отсутствие единой, универсальной классификации компетенций. «Размытое экспертное знание» [16] – одно из названий динамики смен модификаций теорий компетенций [17]. Наиболее оптимальной на сегодняшний день моделью компетенций, отвечающей большинству вышеперечисленным требованиям, является универсальная модель метакомпетентностей, входящая в разработанную Факультетом оценки и развития управленческих кадров Высшей школы государственного управления РАНХиГС (ФОиР ВШГУ РАНХиГС) технологию личностно-профессиональной диагностики и комплексного ресурсного анализа. Данная модель метакомпетенций является универсальной, поскольку органично совмещает в себе все описанные выше подходы к пониманию и формированию компетенций и подходит для оценки руководителей разного профиля, масштаба и направленности управленческой деятельности. В основу данной модели заложен ресурсный подход – поиск наиболее ярких выраженных качеств, управленческих и профессиональных талантов человека и прогноз различных сценариев его личностно-профессионального развития. Данная модель прошла апробацию и внедрение на уровне работы с кандидатами в составы высших резервов управленческих кадров федерального и президентского резервов и активно применяется при формировании резерва управленческих кадров, находящихся под патронажем Президента Российской Федерации с 2014 года.

Модель состоит из 10 интегральных стандартизированных показателей оценки личностно-профессиональных и управленческих ресурсов личности, а также итогового показателя актуальной управленческой готовности и ее составляющих [18]. Комплекс интегральных показателей формирует уровень управленческой готовности

сотрудника к решению управленческих задач, присущих конкретной ступени управленческой иерархии в системе государственного развития, а также уровень управленческого потенциала личности [19].

Структура управленческой готовности представлена тремя взаимосвязанными компонентами:

а) Лидерская составляющая, отражающая способность личности к созданию, развитию мотивации команды своих единомышленников, «заражение» их своей идеей, а также мотивирование команды на достижение целей и создание общего образа будущего.

Помимо этого, лидерская составляющая включает в себя наличие собственной позиции и целей, способность к формированию четких харизматичность, готовность к преодолению ради достижения целей, склонность к долгосрочному планированию, способность к реализации роли стратегического лидера, способность справляться как с внешними, так и с внутренними трудностями в процессе достижения поставленных целей, наличие конкретных жизненных ценностей, способность придерживаться определенной позиции в обществе и в своем ближайшем окружении.

б) Менеджерская составляющая управленческой готовности, отражающаяся в планировании деятельности, способности и готовности к командной деятельности, способность к организации и координации как своей деятельности, так и деятельности других, осуществление контроля за выполнением деятельности.

Также менеджерская составляющая включает в себя владение эффективными техниками самоуправления, самоконтроль, управленческий опыт и владение современными приемами организации управленческой деятельности. Довольно важным аспектом управленческой деятельности является процесс создания собственной управленческой команды, по-другому «Teaming». Однако формирование проектных команд, организация команды исполнителей, владение различными техниками подбора также входят в данную составляющую. Помимо этого, менеджерская составляющая проявляется и в способности личности состоять в управленческой команде своего руководителя, принимая на себя роль исполнителя. Совокупность перечисленных компонент, их многоплановость, стали причиной создания менеджерской составляющей.

в) Экспертная составляющая подразумевает способность личности принимать роль эксперта в сфере своей профессиональной деятельности, то есть

способность человека максимально глубоко анализировать ситуацию, рассматривая ее в больших масштабах – в «планетарном системном контексте». А также готовность адекватно, качественно и квалифицировано реагировать на возникающие в управленческой деятельности трудности.

Составляющие управленческой готовности автономны и взаимосвязаны, а превалирование какой-либо определяет индивидуальный профиль управленческой готовности личности, позволяя тем самым определить наиболее эффективные управленческие позиции, актуальные в данное время, а также способы их совершенствования, что провоцирует рост показателей управленческого потенциала личности при учете наличных ресурсов и особенностей карьерной и жизненной стратегий кандидата [19].

Базовыми показателями управленческого потенциала, обеспечивающими его развитие и сложно поддающимися модернизации, являются сила личности, масштабность мышления и стратегическое лидерство. Выраженность данных компетенций является ядром для потенциального роста ресурсов личности. При этом, мотивационной базой роста ресурсов являются следующие компетенции: готовность к изменениям, способность к развитию и к обучению. Остальные компетенции отвечают за темп изменений [20].

Итак, повышение эффективности профессиональной деятельности государственных служащих является наиболее важной, по мнению многих авторов, задачей современных реалий, значимых, в том числе, для экономического развития страны. Уровень развития компетенций является отправной точкой решения данной проблемы. Существующие на данный момент системы компетенций, внедренные в деятельность государственных органов, не всегда отвечают необходимым требованиям. Наиболее оптимальной на сегодняшний день моделью компетенций является модель компетентностей, входящая в разработанную ФОиР ВШГУ РАНХиГС технологию личностно-профессиональной диагностики.

Модель состоит из 10 интегральных стандартизированных показателей оценки личностно-профессиональных и управленческих ресурсов личности, а также итогового показателя актуальной управленческой готовности и ее составляющих [18]. Так, управленческой готовности присуща иерархическая система: 3 составляющие управленческой готовности – лидерская, в которую входят такие метакомпетенции, как настойчивость и целеустремленность, стратегическое лидерство, а также

компетентности социального взаимодействия; менеджерская составляющая, включающая в себя компетентности самоуправления, готовность к командной работе и управленческую компетентность; экспертная составляющая управленческой готовности, состоящая из готовности к саморазвитию, масштабности мышления и экспертной компетенции.

Составляющие управленческой готовности взаимосвязаны, и преобладание какой-либо определяет тип управленческой деятельности. Знание индивидуальной структуры управленческой готовности дает возможность определения областей развития личности, обеспечивая тем самым рост управленческого потенциала и управленческой готовности.

3.2 Условия и эмпирическое обоснование интеграции универсальной модели метакомпетенций в систему оценки личностно-профессиональных ресурсов в органах государственной власти

Факультетом оценки и развития управленческих кадров ВШГУ РАНХиГС было проведено исследование, направленное на изучение возможности использования модели метакомпетенций и управленческого потенциала в системе оценки личностно-профессиональных ресурсов в органах государственной власти. Для этого был рекалькулирован массив респондентов – руководителей в сфере государственной гражданской службы различного управленческого масштаба, принимавших участие в комплексном ресурсном анализе или личностно-профессиональной диагностике в рамках различных проектов по формированию резервов управленческих кадров или образовательных программах, проходивших в РАНХиГС. При рассмотрении значимых различий между 3 группами по уровню актуальной готовности внутри выборки госслужащих регионального уровня управления были обнаружены следующие особенности:

- статистически значимые различия были выявлены по всем шкалам примененных в данном исследовании методик при сравнении всех трех групп между собой;
- эти различия показали, что у групп испытуемых с более высоким уровнем актуальной готовности по сравнению с более низким, преобладают примерно одни и те же качества (согласно описанию шкал);

– также различия обнаружили, что для групп с более низким уровнем актуальной готовности по сравнению с более высоким преобладают примерно одни и те же качества (согласно описанию шкал).

Следующий объект нашего рассмотрения – выборка государственных служащих федерального уровня управления. Эта выборка также была разделена на три группы по уровню актуальной готовности: 1 группа – высокий уровень актуальной готовности, 2 группа – средний уровень актуальной готовности, 3 группа – высокий уровень актуальной готовности. Наибольшая разница средних значений выявлена по следующим шкалам: компетентность взаимодействия, лидерская готовность, стратегическое лидерство. И вновь такие результаты говорят об умении участников с высоким уровнем актуальной готовности в большей степени видеть и ставить перед собой цели больших масштабов, собирать вокруг себя команду для реализации этой цели, заражать других своими идеями и более чем эффективно сотрудничать с подчиненными, учитывая их мнение и позицию по разным вопросам.

При сравнении средних значений было выявлено, что группа с высоким уровнем актуальной готовности «доминирует» над группой с низким уровнем актуальной готовности по всем шкалам, однако наиболее сильно выражено в шкалах стратегического лидерства, компетентности взаимодействия, лидерской готовности (как и в сравнениях предыдущих групп).

Группа с низким уровнем актуальной готовности более всего склонна к установлению контакта с окружающими и поддержанию общения, внутренне проявляет стремление к психологически близким взаимоотношениям с коллегами, при этом является ведомой и обнаруживает склонность к подчинению. В меньшей степени третью группу от первой отличает готовность к выстраиванию конструктивного бесконфликтного диалога, стремление к командному взаимодействию, в большей – менеджерские способности, способности к стратегическому планированию и наличие потенциала для перехода на новый уровень управления.

При анализе результатов была выявлена тенденция, красной нитью проходящая через все полученные нами статистически значимые результаты. При сравнении двух групп с разными уровнями актуальной готовности всегда или практически всегда выявлялось, что в наибольшей степени «лидирующую» группу от

«отстающей» (независимо от уровня управления: регионального или федерального) отличаются показатели по следующим шкалам 9МК, ЛМЭ и ОУПа:

- стратегическое лидерство;
- компетентность взаимодействия;
- лидерская готовность;
- актуальный потенциал;
- склонность и способность к лидерству,
- управленческие способности.

Еще одним пунктом эмпирической части данного исследования стало рассмотрение взаимосвязи шкал ОУПа с итоговыми показателями и рейтингом. При рассмотрении взаимосвязи между итоговыми показателями и рейтингом и шкалой «склонность к подчинению» также была выявлена статистически значимая обратная взаимосвязь. И ведь действительно если госслужащий регионального уровня управления имеет склонность подчиняться и не проявляет инициативу в своей деятельности, то вряд ли он когда-либо сможет претендовать на высокие значения по итоговым показателям и рейтингу, а с ними и на переход на более высокие должности с новым горизонтом задач и возможностей.

В целом такое большое количество выявленных взаимосвязей значимого уровня между шкалами говорит о надежности методик и возможности их использования в системе оценки личностно-профессиональных ресурсов в органах государственной власти.

3.3. Методические рекомендации по развитию системы оценки личностно-профессиональных ресурсов в органах государственной власти

Создание и внедрение в государственную гражданскую службу РФ эффективных и инновационных методов оценки специалистов, способствующих повышению эффективности деятельности гражданской службы и продуктивности трудовой деятельности государственных служащих, относится к первенствующим задачам государственной политики [21]. Проведенный анализ существующих инструментов оценки личностно – профессиональных ресурсов в органах государственной власти свидетельствует о том, что актуальная система является довольно разнородной и неструктурированной с точки зрения применения в государственных органах исполнительной власти. Нет четко проработанной модели,

которая содержала бы в себе положения по оценке, обязательные для выполнения в ходе оценки кадров органами государственной власти. Чаще всего инструменты оценки применяются хаотично, без учета контекста оценки и специфики направления оценки, ее целей и параметров в зависимости от должности и уровня должности участников.

Разработанная Факультетом оценки и развития управленческих кадров ВШГУ РАНХиГС 9-ти факторная модель компетенций направлена на оценку комплекса личностных и профессиональных качеств и решает задачу структурирования оценки без потери объективных данных как о личностных, так и о профессиональных качествах оцениваемого. Методика была апробирована в процессе формирования резервов управленческих кадров в различных регионах Российской Федерации.

Качество резерва кадров зависит от методик, применяемых в ходе оценки участников. Модель метакомпетенций направлена на оценку как личностных, так и профессиональных качеств, то есть ее применение в формировании резервов позволяет избежать ошибки получения субъективных результатов. Учет составляющих личностно – профессионального профиля участников (лидерской, менеджерской, экспертной) позволяет составить объективный профиль о каждом участнике и уровне его готовности к назначению на должности различного уровня государственного управления.

Необходимо понимать, что технология формирования кадрового резерва имеет значение не сама по себе, а только в случае, если направлена на решение вполне конкретных кадровых задач в зависимости от каждого конкретного проекта.

9-ти факторная модель была применена в ходе оценки управленческой команды Калининградской области и оценки участников резерва управленческих кадров Калининградской области. Результаты оценки были сопоставлены с результатами сопоставимых групп руководителей, а также между собой. Для участия в региональном приоритетном проекте по формированию резерва управленческих кадров Калининградской области «Команда единомышленников» было зарегистрировано 2 700 соискателей, которые проявили интерес к данному проекту на старте. Все кандидаты должны были представить необходимые для первого этапа конкурса (заочного) материалы:

а) Заполненную в электронном виде личностно-профессиональную анкету с фотографией,

б) 3-минутное видеообращение, с рассказом о себе и своей мотивации участия в конкурсе, а также перспективном проекте, который готов предложить для реализации в регионе.

в) Указать доверенных лиц, которые могли бы дать внешнюю оценку – рекомендацию о кандидате, его управленческом потенциале и уровне управленческой готовности войти в резерв управленческих кадров на замещение высших управленческих должностей региона. Полностью с этими требованиями справились только 146 участников заочного этапа конкурса, среди которых 11 человек из действующего резерва управленческих кадров.

Второй этап конкурса предполагал качественную оценку представленных материалов. По итогам анализа этих материалов был составлен рейтинг участников. Кандидаты продемонстрировавшие наиболее высокие результаты по итогам этого этапа были приглашены на очный этап конкурса. Таких участников оказалось 51 человек, среди которых только 7 резервистов, действующего, на текущий момент, резерва управленческих кадров. В очном этапе конкурса в итоге принято участие 49 человек, 2 участника сошли с дистанции по личным причинам. Среди участников очного этапа открытого конкурса «Команда единомышленников» 29 человек продемонстрировали высокие показатели управленческой готовности к оперативному замещению высших управленческих должностей на уровне субъекта, а также готовых к проектной работе в роли экспертов по различным направлениям (от 7,7 до 6,1 балла). Средний рейтинг этих участников составил 6,7 баллов.

Среди них 5 резервистов из существующего состава резерва подтвердили свой высокий уровень управленческой готовности (от 7,1 до 6,1 балла), однако два резервиста оказались в рейтинге значительно ниже (5,7 и 5,2 балла соответственно). На основе результатов диагностики были разработаны следующие рекомендации:

а) Инвестировать в развитие личностно-профессиональных ресурсов участников команды – развивать их лидерские и управленческие качества, поддерживая и поощряя инициативу, развивая способности к преодолению трудностей и препятствий. Необходимо внедрение стандартов взаимодействия в команде. В целом данный сценарий является наиболее благоприятным с учетом высокой способности участников команды к наращиванию личностно-профессиональных ресурсов.

б) При неизбежной замене участников команды в большей степени необходимо ориентироваться на тех кандидатов, которые обладают более дефицитными для команды качествами: мотивационный компонент – высокая внутренняя мотивация, готовность принимать психологическую ответственность за последствия собственных действий и способность преодолевать препятствия; управленческий и коммуникативный компонент – управленческий опыт и способности, командность и коммуникативная компетентность.

Оценка при помощи модели метакомпетенций может быть использована в решении многопрофильных задач оценки: не только в формировании резервов кадров, но и в ходе оценки уже существующих управленческих команд. Важно, что на основе полученных данных возможна разработка предложений по совершенствованию существующих ресурсов у участников:

- Проведение серии стратегических сессий, в рамках которых будет осуществлена работа не только по формированию общего видения дальнейшего развития региона, согласованы управленческие и личные цели участников, уточнена позиция первого лица, но и начнут вырабатываться стандарты командного взаимодействия, основанные на ценностном поведении. Для участия в стратегических сессиях должны быть приглашены в первую очередь участники, входящие в круг «единомышленников» и «сторонников» первого лица. Это позволит сделать данную группу референтной (значимой с точки зрения участия в ней) как для самих участников, так и для руководителей, не вошедших в этот состав.

- Необходима реализация образовательных программ и мероприятий, направленных как на развитие soft-skills руководителей (посредством организации серии тренингов с учетом индивидуальных особенностей развития личностно-профессиональных ресурсов), так и на повышение профессиональной компетентности в соответствующих сферах ответственности (участие в тематических мероприятиях, собственные выступления, стажировки). Предпочтение при направлении на обучение или иную подготовку должно отдаваться руководителям, имеющим более высокие результаты по показателям вклада в команду.

- Делегирование командных ролей и управленческих функций должно осуществляться как с учетом индивидуальной предрасположенности к их реализации, так и с учетом перспективы развития распределенного лидерства в команде. При этом, каждый из руководителей, входящих в состав «единомышленников», должен быть

ориентирован на формирование собственной команды с целью последующего формирования метакоманды.

При формировании кадрового резерва целесообразно постараться достаточно точно определить актуальную потребность в резерве. Определение потребности в кадрах может носить как количественный, так и качественный характер. С точки зрения максимального количества подлежащих резервированию должностей целесообразно исходить из реальной и прогнозируемой текучести кадров, умноженной на предельное количество лет, которые резервист может состоять в кадровом резерве. Следует помнить, что включение в резерв более, чем на три года нецелесообразно.

При определении качественной потребности в резерве необходимо исходить из перечня должностей, которые с большой вероятностью могут подлежать высвобождению и требований к этим должностям (например, компетенций, которыми должны обладать специалисты и руководители). Если резерв формируется (обновляется) ежегодно возможно формирование резерва только на те должности, которые могут освободиться в течение ближайшего года.

4 Система целевых требований к компетенциям служащих как технология формирования эффективно укомплектованного кадрового состава органов исполнительной власти

4.1 Целевые требования к компетенциям государственных гражданских служащих в системе управления персоналом на государственной гражданской службе

В разделе раскрываются причины возникновения проблематики работы с целевыми требованиями к компетенциям государственных гражданских служащих. Описывается связь процессов реформирования государственной службы с укреплением кадрового состава государственных служащих, совершенствованием системы государственного и общественного служения. В настоящее время государственная гражданская служба находится в стадии поиска новых подходов и идей, разработки новых механизмов и технологий управленческой деятельности. В качестве единой методологической базы работы с кадровым составом на государственной гражданской службе к использованию предлагается система компетентностного подхода как инструмента, имеющего потенциал, с одной стороны, установить связь между стратегическими целями и приоритетными задачами, решаемым органами государственной власти и госорганизациями, а с другой, способного реализовать возможность создания взаимосвязи между стратегическими управлением кадрами (вопросами карьерного планирования в организации, создания комплексной системы обучения, планирования необходимых ресурсов) и индивидуальным подходам к кадровому составу, способным обеспечить удержание ценных сотрудников, формирование пула высокопотенциальных кадров, организовать систему адресного обучения. Внедрение компетентностного подхода позволяет достичь одну из важных целей системы управления кадровым составом – создание в организации климата, стимулирующего персонал на развитие и повышение своего профессионального уровня.

Основная причина для использования компетенций – составление представлений о базовых характеристиках эффективных действия сотрудников в рамках определенной деятельности. В связи с этим стратегия управления кадрами в рамках компетентностного подхода формируется с целью приведения организации к достижению стратегических целей, более высоким показателям результативности, и повысить продуктивность работы путем изменения поведения сотрудников. Такая стратегия управления кадрами акцентируется не на процессе работы, а на средствах

управления, оказывающих влияние на достижение долгосрочных стратегических целей организации.

4.2 Ожидания от внедрения системы целевых требований к компетенциям государственных гражданских служащих

Внедрение системы целевых требований к персоналу должно осуществляться на основании системного подхода, способного обеспечить устойчивость новой системы. Система целевых требований должна охватывать все процессы в рамках целостного кадрового цикла. Ключевыми эффектами от внедрения системы целевых требований определяются: создание системы трансформации стратегических целей и задач органов власти в конкретные требования к персоналу, создание единого основания для построения всех кадровых процессов на государственной службе, унификация работы с кадрами при сохранении методологии учета специфики деятельности конкретных структур и подразделений, формирование унифицированных процессов оценки кадров, позволяющих принимать эффективные кадровые решения и другие.

4.3 Существующие системные ограничения внедрения целевых требований к компетенциям государственных гражданских служащих

На работу по формированию эффективного кадрового состава государственной гражданской службы существенно влияет отсутствие органа управления государственной службой на федеральном уровне. Отсутствие полномочного федерального субъекта управления государственной гражданской службой затрудняет реализацию законодательных положений о государственной гражданской службе, приводит к неупорядоченности мер по решению главных вопросов её функционирования – формирования кадрового состава, прохождения службы, стимулирования служебной деятельности и прочее.

Сложности с внедрением целевых требований к компетенциям государственных служащих также сопряжены, во-первых, с ограничениями, накладываемыми законодательством, во-вторых, отсутствием ряда прописанных в законе норм. Законодательно установленный порядок увольнения с государственной службы также имеет ряд ограничений, которые не позволяют уволить работников, если они не соответствуют требованиям к эффективности, но соответствуют требованиям к профессиональным навыкам, соблюдают все формальные ограничения

и не совершают виновных деяний. Еще одним ограничением является отсутствие несогласованности верхнеуровневых стратегических целей и задач органов государственной власти и предъявляемых требований к профессиональным компетенциям и знаниям специалистов и кандидатов, нанимаемых на должности государственной службы.

Усложнить внедрение прогрессивных технологий и привести к значительной диверсификации государственных органов может существующая система повышения квалификации. Обучение проводится формально, не согласуется со стратегией и существующим уровнем развития навыков и компетенций (во многом из-за отсутствия внятной и регулярной системы оценки и аттестации), не достигая эффекта повышения эффективности и результативности деятельности государственных служащих. Реализация и внедрение целевых требований к служащим также затруднительны в связи с уровнем квалификации сотрудников некоторых кадровых служб.

Помимо законодательных следует отдельно отметить ограничения, связанные с существующей на государственной службе корпоративной культурой. Консерватизм и жесткая иерархичная структура не позволяют быстро внедрять инновационные подходы. Отсутствие налаженных механизмов двусторонней обратной связи приводит к снижению доверия к руководителям со стороны сотрудников, а со стороны руководителей – отсутствию четкого представления о деятельности их подчиненных.

Проблемы могут быть связаны с плохо налаженной системой взаимодействия государственных органов между собой, в том числе и по кадровым вопросам (даже там, где внедрены удачные решения в области работы с кадрами, каждое из них используется само по себе, без взаимосвязи с другими кадровыми технологиями) и высоким уровнем бюрократизации, что замедляет все процессы разработки, утверждения, внедрения и развития каких-либо новых инструментов и технологий.

Наконец, ограничения при внедрении системы материального стимулирования государственных служащих, основанной на целевых требованиях, могут быть сопряжены с потенциалом для дифференциации оплаты труда государственных гражданских служащих в зависимости от продемонстрированных результатов и уровня эффективности. На данный момент для стимулирования результативности не применяется распределение премиального фонда, который преимущественно

используется как инструмент повышения уровня денежного содержания, его распределение происходит пропорционально размерам должностных окладов и уровням должностей служащих. Объем мотивирующих выплат зачастую определяется субъективным мнением руководителя и не привязан к каким-либо объективным критериям.

Указанные ограничения необходимо в полной мере учитывать при разработке системы целевых требований к компетенциям государственных гражданских служащих.

5 Диагностика текущего состояния использования системы целевых требований к компетенциям государственных гражданских служащих

5.1 Анализ существующей нормативно-правовой базы, регулирующей систему управления персоналом на государственной гражданской службе в части использования системы целевых требований к компетенциям государственных гражданских служащих

Правовое регулирование отношений, связанных с прохождением государственной гражданской службы в Российской Федерации, осуществляется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, а также законодательством субъектов Российской Федерации, поскольку правовое регулирование гражданской службы субъектов Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Федеральным законом от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» определены правовые и организационные основы системы государственной службы в Российской Федерации. В отношении государственной гражданской службы таким специальным федеральным законом является Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» (далее также – Федеральный закон № 79-ФЗ, Закон о государственной службе), которым установлены правовые, организационные и финансово-экономические основы государственной гражданской службы Российской Федерации. Нормативно-правовое регулирование осуществления кадровой политики в сфере государственной гражданской службы является фрагментарным. Следует отметить, что основные задачи по совершенствованию кадровой политики на государственной службе, поставленные Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации в 2012-2016 годах, находятся на завершающей стадии выполнения. Вместе с тем нового программного документа, который бы определял концептуальные направления развития и совершенствования системы государственной службы на долгосрочную перспективу следующих лет на данный момент не принято.

Федеральный закон № 79-ФЗ в целях поиска, привлечения и отбора кадрового состава на государственную гражданскую службу предлагает использовать такие

механизмы, как формирование кадрового резерва, конкурсный принцип поступления на государственную службу и подготовка кадров для государственной службы. Статья 64 Федерального закона № 79-ФЗ предусматривает формирование четырех видов кадровых резервов, а именно: федеральный кадровый резерв, кадровый резерв субъекта Российской Федерации, кадровый резерв федерального государственного органа, кадровый резерв органа субъекта Российской Федерации. Включение кандидатов в кадровый резерв производится по результатам конкурса, за исключением случаев, предусмотренных пунктами 5-7 части 6 статьи 64 Федерального закона № 79-ФЗ. При этом назначение граждан, включенных в кадровый резерв, на вакантную должность гражданской службы осуществляется по решению представителя нанимателя, то есть без проведения конкурса. Дополнительно к вышеуказанным четырём видам кадрового резерва ведется работа по формированию резерва управленческих кадров, находящихся под патронажем Президента Российской Федерации (президентский резерв).

В настоящее время существует правовой пробел в законодательном регулировании института наставничества как эффективной кадровой технологии, необходимой для адаптации и профессионального развития государственного служащего. Правовое регулирование наставничества отсутствует как в Федеральном законе № 79-ФЗ, так и в Трудовом кодексе Российской Федерации. Принципы организации и внедрения в государственных органах системы наставничества закреплены в Методическом инструментарии по применению наставничества на государственной гражданской службе, утвержденном Минтрудом России.

Структура денежного содержания гражданских служащих установлена статьей 50 Федерального закона № 79-ФЗ. Гарантии, связанные с прохождением государственной службы, сводятся к созданию для гражданского служащего благоприятных организационных, технических и прочих условий прохождения гражданской службы. Также гражданским служащим гарантируется право на отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодных оплачиваемых основного и дополнительных отпусков. Предусмотренная Федеральным законом № 79-ФЗ система государственных гарантий для государственных служащих, в основном, представляет собой денежные компенсации. Что касается немонетарных способов мотивации государственных служащих, то к

нематериальным методам стимулирования работников, предусмотренных Федеральным законом № 79-ФЗ, можно отнести, например, прохождение дополнительного профессионального образования в форме профессиональной переподготовки и повышения квалификации. Иными видами нематериального стимулирования могут быть поздравления сотрудников с различными праздниками и награждение грамотами за достижение определенных результатов, организация различных спортивных соревнований и корпоративных праздников. Однако следует отметить, что указанные виды немонетарной мотивации Законом о государственной службе не урегулированы.

Закон о гражданской службе предусматривает для гражданских служащих необходимость получения дополнительного профессионального образования. Согласно статье 62 Федерального закона № 79-ФЗ дополнительное профессиональное образование гражданского служащего включает в себя профессиональную переподготовку и повышение квалификации. В государственных требованиях предусматривается расширение самостоятельности образовательных учреждений, реализующих программы дополнительного профессионального образования государственных служащих. В государственных требованиях указано, что организации, осуществляющие образовательную деятельность по дополнительным профессиональным программам, самостоятельно определяют их содержание и применяемые образовательные технологии с учетом потребностей государственного органа, по инициативе которого осуществляется дополнительное профессиональное образование гражданских служащих в форме.

В соответствии с пунктом 10 части 1 статьи 14 Федерального закона № 79-ФЗ гражданский служащий имеет право на должностной рост на конкурсной основе. Служебная карьера, исходя из закрепленных статьей 60 Федерального закона № 79-ФЗ принципов и приоритетных направлений формирования кадрового состава на государственной службе, зависит от двух условий: заслуг в профессиональной служебной деятельности и профессионального мастерства государственного служащего. Правовое регулирование продвижения на государственной службе ограничивается нормами Федерального закона № 79-ФЗ, которые лишь закрепляют общие принципы карьерного роста государственных служащих. Вместе с тем законодательство о государственной службе не устанавливает прозрачные критерии для продвижения и ротации гражданских служащих на всех этапах прохождения

государственной службы. Назначение на должности государственной службы и продвижение по «карьерной лестнице» осуществляется на основании субъективных критериев без учета оценки результатов деятельности и личностного потенциала.

Специфика корпоративной культуры в государственных органах обусловлена спецификой государственной службы как сферы деятельности. В связи с этим правовое регулирование корпоративной культуры на государственной службе в настоящее время сводится к декларации принципов, определяющих нормы и правила поведения государственных служащих. Документом, определяющим этические нормы и правила поведения гражданских служащих, нравственные принципы гражданской службы, которые образуют систему ее ценностей и, как следствие, формируют корпоративную культуру государственных служащих, является Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих. Принципы и правила служебного поведения государственных (муниципальных) служащих, содержащиеся в Типовом кодексе, по сути, повторяют аналогичные принципы и правила, закрепленные Законом о государственной службе и Указом Президента Российской Федерации от 12.08.2002 № 885.

Согласно статьям 44 и 44.1 Федерального закона № 79-ФЗ в кадровой работе на государственной службе должны использоваться информационные системы. Единая система создана на базе инфраструктуры федеральной государственной информационной системы «Федеральный портал государственной службы и управленческих кадров» и является базовым государственным информационным ресурсом в отношении информации о кадровом составе государственных органов, включая сведения о вакантных должностях государственной службы. Кроме того, в рамках единой системы осуществляется обработка справок о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, проведение анализа указанных в них сведений, межведомственное взаимодействие в сфере противодействия коррупции, с использованием единой системы осуществляется представление документов в электронном виде для участия в конкурсах на замещение вакантной должности государственной гражданской службы.

Кадровая политика в сфере государственной службы как важное условие повышения эффективности профессиональной деятельности госслужащих в настоящее время характеризуется наличием ряда проблем. Можно определить

следующие направления совершенствования законодательства о государственной службе:

- принятие единого программного документа, определяющего концептуальные направления развития и совершенствования кадровой политики в сфере государственной службы на долгосрочную перспективу;
- модернизация системы оплаты труда государственных служащих, предусматривающая возможность бонусных выплат, обусловленных эффективностью служебной деятельности;
- совершенствование методов нематериального стимулирования гражданских служащих в целях повышения престижа государственной службы;
- изменение подходов к обучению гражданских служащих, предусматривающих переход от системы дополнительного профессионального образования к системе «профессионального развития» госслужащих;
- создание механизмов мотивации служащих к непрерывному профессиональному развитию, в том числе путем самообразования;
- законодательное закрепление института наставничества на государственной службе в целях адаптации и профессионального развития государственных служащих;
- формирование современной организационной культуры на государственной службе, в том числе внедрение в деятельность государственных органов механизмов, стимулирующих эффективную профессиональную служебную деятельность гражданских служащих и соблюдение ими единых правил служебного поведения.

5.2 Подходы к изменениям в законодательстве о государственной гражданской службе

На основании вышеприведенного анализа существующей нормативно-правовой базы, регулирующей систему управления персоналом на государственной гражданской службе, можно сделать вывод, что кадровая политика в сфере государственной службы как важное условие повышения эффективности профессиональной деятельности госслужащих в настоящее время характеризуется наличием ряда проблем, в том числе:

- несовершенство системы оценки государственных служащих, выражающееся в недостаточной зависимости служебного продвижения от оценки результатов профессиональной деятельности;
- отсутствие ряда подзаконных актов, регулирующих отдельные аспекты прохождения государственной службы (о порядке установления показателей эффективности и результативности деятельности на государственной гражданской службе, о порядке оплаты труда гражданских служащих, зависящем от достижения показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности);
- субъективная оценка результатов профессиональной деятельности гражданских служащих при решении вопросов, связанных с продвижением на государственной службе;
- недостаточно активное применение инновационных технологий и методов кадровой работы, направленной на стимулирование процесса профессионального развития;
- отсутствие комплексной системы мотивации кадрового состава на государственной службе.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» не является законодательным актом прямого действия, поскольку предусматривает принятие значительного числа подзаконных актов Президента РФ и Правительства РФ. Некоторые из этих подзаконных актов не приняты до настоящего времени, что затрудняет применение Федерального закона № 79-ФЗ. В связи с этим представляется целесообразным рассмотреть возможность систематизации и кодификации законодательства о государственной службе.

На основании вышеизложенного анализа можно определить следующие направления совершенствования законодательства о государственной службе:

- принятие единого программного документа, определяющего концептуальные направления развития и совершенствования кадровой политики в сфере государственной службы на долгосрочную перспективу;
- модернизация системы оплаты труда государственных служащих, предусматривающая возможность бонусных выплат, обусловленных эффективностью служебной деятельности;

- совершенствование методов нематериального стимулирования гражданских служащих в целях повышения престижа государственной службы;
- изменение подходов к обучению гражданских служащих, предусматривающих переход от системы дополнительного профессионального образования к системе «профессионального развития» госслужащих;
- создание механизмов мотивации служащих к непрерывному профессиональному развитию, в том числе путем самообразования;
- законодательное закрепление института наставничества на государственной службе в целях адаптации и профессионального развития государственных служащих;
- формирование современной организационной культуры на государственной службе, в том числе внедрение в деятельность государственных органов механизмов, стимулирующих эффективную профессиональную служебную деятельность гражданских служащих и соблюдение ими единых правил служебного поведения.

5.3 Анализ практик использования системы целевых требований к компетенциям служащих во всех процессах управления персоналом

Анализ лучших российских практик поиска, привлечения и отбора кадров на государственной гражданской службе выявил пул инструментов и методов работы с целевыми требованиями к персоналу в различных кадровых процессах. Проект «Команда губернатора: ваше будущее» был реализован в Департаменте государственной службы и кадровой политике Вологодской области. Цель проекта «Команда губернатора: ваше будущее» Департамента государственной службы и кадровой политики Вологодской области – создать условия для выявления и продвижения талантливой молодежи и их инновационной деятельности в государственных органах. Работа по выявлению талантливой молодежи проходит как на раннем этапе обучения (начиная с 9-11 классов), так и в рамках высшего образования. В рамках конкурсного отбора кандидаты проходят ряд процедур оценки.

Другой подход – подбор персонала в государственных органах Ростовской области, который был реализован в Управлении кадровой работы Правительства Ростовской области. Целью проекта «Методы подбора кадров в органах государственной власти Ростовской области» является привлечение наиболее

талантливых аспирантов и выпускников высших учебных заведений для работы в органах исполнительной власти Ростовской области с целью проведения исследований и аналитическая работа. В рамках участия в программе молодые ученые занимаются исследовательской и аналитической деятельностью по областям и проблемам, в том числе текущим, что касается исполнительных органов власти региона.

Еще один проект – республиканская деловая игра «Молодежь – это инновационный и стратегический ресурс для развития Республики Саха (Якутия)», начатая в Министерстве по делам молодежи и семейной политике Республики Саха (Якутия). Цель бизнес-игры «Молодежь – инновационный и стратегический ресурс развития Республики Саха (Якутия)» – создать условия для эффективного использования научного и творческого потенциала молодежи для реализации инновационных проектов, направленных на решение практические проблемы социально-экономического развития Республики Саха (Якутия) и создание резерва управленческих кадров. В результате участники могут быть отобраны и рекомендованы в резерв управленческих кадров органов исполнительной власти Республики Саха (Якутия). Эффективность проекта подтверждается данными о карьерном росте участников в различных областях.

Метод вербовки на должности государственной гражданской службы также был создан в Управлении государственной службы и кадровой политики Правительства Ярославской области. Особенностью и преимуществом единой методологии является также ее комплексный подход: оцениваются профессиональный опыт, профессиональные компетенции и личные качества. Критерии оценки профессионального опыта кандидата: уровень его образования, стаж работы и опыт по специальности на предыдущем месте, учебные курсы, наличие наград профессионального отличия.

Адаптационная программа, впервые вступившая на государственную службу – Министерство промышленности и торговли Российской Федерации. Программа направлена на создание условий для максимально возможной реализации профессионального потенциала, впервые вступивших на государственную службу в Министерство промышленности и торговли России. Ключевым этапом программы является наставничество, которое позволяет ускорить процесс формирования и развития профессиональных знаний, навыков и способностей новых сотрудников,

ускорить адаптацию новых сотрудников к условиям выполнения рабочих мероприятий, обучить новых сотрудников в эффективных формах и методах работы, развивать свою способность самостоятельно и эффективно выполнять обязанности, развивать интерес к управлению эффективностью.

Региональный кадровый проект Ивановской области «Команда губернатора: будущее наше!» С точки зрения адаптации, осуществляемой в правительстве Ивановской области. Цели проекта:

- Разработка новых кадровых механизмов для обучения молодежи;
- Формирование имиджевой составляющей Правительства Ивановской области;
- Обеспечение профессиональной ориентации участников проекта;
- Формирование кадрового резерва молодежи, а также пул профессиональных наставников и экспертов.

Корпоративный университет был создан в Правительстве Ярославской области. Корпоративный университет – это система организации профессионального развития государственных служащих в Ярославской области. Очевидным преимуществом получения дополнительного образования в Корпоративном университете является возможность получить знания от людей, имеющих практический опыт в этой области, и которые знают структуру региональных властей и местных органов власти «изнутри», что дает студентам возможность получить не только теоретическая база знаний, но и понимать, как их можно применять на практике.

Система профессионального развития государственных служащих Министерства промышленности и торговли Российской Федерации представляет собой систему возможностей для профессионального развития, в которой учитывается лучший опыт и практика в системе образования, экспертном сообществе, а также в само министерство. Целью внедрения этой системы является профессиональное развитие государственных служащих Министерства промышленности и торговли таким образом, чтобы их профессиональные компетенции отвечали требованиям, функциям и задачам министерства. Проект включает в себя три блока: дополнительное профессиональное образование, внешнюю экспертизу, внутреннюю подготовку, основанную на практике обмена опытом.

Другой проект «Школа мэров» – проект Администрации губернатора Свердловской области. Целью проекта является повышение эффективности местных органов власти и реализация местных проблем, достигаемых за счет непрерывной образовательной поддержки профессионального роста муниципальных лидеров и стратегического развития территорий.

Комплексная оценка государственных гражданских служащих, кандидатов на замещение вакантных должностей в центральном аппарате и загранаппарате Министерства экономического развития Российской Федерации, а также вакантных должностей руководителя территориального органа в подведомственных федеральных службах и агентствах. За проведение такой оценки в Министерстве экономического развития отвечает аттестационная комиссия. Комплексная оценка кандидата позволяет осуществить грамотный кадровый отбор, повысить производительность и эффективность труда. Проект успешно реализуется с 2011 года, по данным, предоставленным Минэкономразвития РФ, за период с 2012 года по настоящее время, можно выделить следующие результаты проведения такой комплексной оценки:

- 205 человек прошли конкурс на замещение вакантных должностей и на включение в кадровый Резерв Министерства;
- 235 человек прошли тестирование и были отобраны в центральный аппарат Министерства;
- 1008 человек прошли тестирование-отбор в центральный аппарат загранаппарат Министерства;
- 460 государственных гражданских служащих прошли Аттестацию.

В Республике Коми была разработана комплексная система оценки персонала государственного и муниципального управления. С 2014 года проводится комплексная оценка государственных и муниципальных служащих с целью привлечения и отбора высококвалифицированных специалистов, включающая в себя:

- тестирование, направленное на выявление профессионально важных знаний (тестирование на знание законодательства посредством автоматизированного программного комплекса "Тестирование-Кадры", выполнение практических кейсовых заданий по специфике работы);
- психологическое тестирование, включающее ряд кейсовых заданий, направленное на оценку личностного потенциала, способностей, на выявление уровня

развития управленческих навыков руководителей, профессионально-важных качеств, на выявление сильных сторон сотрудников и их зон развития.

Стратегия кадрового развития Липецкой области содержится в государственной программе «Эффективное государственное управление и развитие муниципальной службы ЛО», где определены цели, задачи и сроки осуществления программы по развитию кадрового потенциала ЛО. Основная цель – повышение компетентности специалистов и руководителей, мотивированных к честному служению обществу, содействие раскрытию интеллектуального потенциала и непрерывному развитию гражданских служащих, выявить варианты оптимального использования кадрового потенциала, необходимого для успешной реализации стратегии государственных органов области. При использовании современных форм дистанционного обучения удалось минимизировать время обучения и средства, а также сделать возможным обучение в удобное для служащих время. В целях повышения авторитета госслужбы среди молодёжи, работая в тесном контакте с профильными кафедрами ведущих вузов региона, удалось привлечь лучших студентов для прохождения практики в органах власти и обеспечить их дальнейшее участие в конкурсах на госслужбу.

Рассматриваются практики применения компетентностного подхода при продвижении карьерой в органах государственной власти в странах: США, Франция. Система американской госслужбы воплотила в себе многие принципы и методы американского менеджмента, что в теории должно было сделать ее наиболее эффективной с точки зрения результатов деятельности и более привлекательной, чем, например, работа в частном секторе. Однако на практике некоторые принципы, в т. ч. приема на работу, не были реализованы, а система рангов и ступеней представляется слишком громоздкой, непривлекательной с точки зрения приема молодых специалистов на государственную службу. Иная система должностного роста реализована во Франции. Система французской государственной службы представляет собой четко регламентированную карьерную службу, регулируемую статутами – нормативно-правовыми актами. Французская государственная служба, основанная на карьерном росте, предполагает, что человек проведет на ней всю жизнь – посвятит себя службе. Такой подход подразумевает зависимость карьерного продвижения от стажа государственной службы и долгосрочные вложения в профессиональную подготовку персонала.

Общей тенденцией является использование компетенций, которые есть у сотрудников для того, чтобы дифференцировать компенсации и возможные дополнительные опции. Так, для реализации кадровой политики ФАС России, повышения результативности профессиональной служебной деятельности федеральных государственных гражданских служащих формируется система мотивации и стимулирования сотрудников, цель которой – сохранение и дальнейшее развитие кадрового потенциала на основании конкретных мотивационных запросов. Управлением государственной службы ФАС России внедрен пилотный проект, позволяющий обеспечить индивидуальный подход к карьерной ориентации и дальнейшему профессиональному развитию каждого государственного служащего. Основные задачи данного проекта: создание стабильного штата квалифицированных сотрудников; ориентирование сотрудников на решение стратегических задач ведомства; привлечение в штат высококвалифицированных сотрудников (с учетом личностно-профессиональной оценки); повышение уровня развития сотрудников, как профессионалов в своей области; формирование условий для стимулирования работы всего персонала. Результаты проекта позволят разработать рекомендации по использованию потенциала служащего для руководителей структурных подразделений ФАС России, оценить степень удовлетворенности работой в Службе. Широкое применение данной практики в дальнейшем позволит привлечь и удержать в штате высококвалифицированных сотрудников, создаст условия для эффективного решения стратегических задач ведомства. Еще одним примером может служить практика оценки эффективности и результативности деятельности руководителей исполнительных органов государственной власти Воронежской области. Разработка и внедрение дифференцированной системы наградений и поощрений в системе исполнительных органов государственной власти области направлена на решение следующих задач: снижение текучести кадров; формирование и поддержание мотивации персонала на гражданской службе области к повышению эффективности профессиональной служебной деятельности.

6 Методология разработки системы требований к формированию эффективно укомплектованного кадрового состава органов исполнительной власти за счет внедрения системы целевых требований к компетенциям служащих

6.1 Анализ теоретико-методологических подходов к формированию систем требований к кадровому составу

Необходимо детальное изучение и анализ возможности применения в органах государственной власти научно-теоретических подходов.

К группе методов, ориентированных на формирование кадрового состава организации, относятся методы проектирования организационной структуры. В динамично изменяющихся условиях внешней и внутренней среды проектирование превращается в достаточно постоянную деятельность руководства организаций. В самом общем виде можно обозначить четыре основных метода, используемых при создании проекта организационной структуры:

- аналитический;
- технологический;
- организационно-культурный;
- «прототипический».

После определения структуры организации необходимым этапом является определение потребности в персонале. Оценка потребности организации в персонале может носить количественный и качественный характер. Количественная оценка основывается на анализе предполагаемой организационной структуры (уровни управления, количество подразделений, распределение ответственности), требований технологии производства (форма организации совместной деятельности исполнителей), маркетингового плана (план ввода в строй предприятия, поэтапность разворачивания производства), а также прогнозе изменения количественных характеристик персонала (с учетом, например, изменения технологии). При этом, безусловно, важной является информация о количестве заполненных вакансий. Качественная оценка потребности в персонале – это более сложный вид прогноза, поскольку вслед за анализом, аналогичным для целей количественной оценки, должны учитываться ценностные ориентации, уровень культуры и образования, профессиональные навыки и умения того персонала, который необходим организации.

Особую сложность представляет оценка потребности в управленческом персонале. В этом случае необходимо учесть, как минимум, возможности персонала определять рациональные оперативные и стратегические цели функционирования предприятия и осуществлять формирование оптимальных управленческих решений, обеспечивающих достижение этих целей.

С внедрением в практику работы служб управления персоналом технологий планирования карьеры, организации планомерной работы с резервом кадров, реализации выводов аттестации и др. потребность в профессиональном подборе существенно возрастет. Его важнейшая задача состоит в том, чтобы рационально распорядиться профессиональным потенциалом человека путем нахождения для него таких должностей, где его профессиональный опыт может быть реализован максимально. При профессиональном подборе исходят из приоритета интересов профессионала и посредством этого учитывается интерес организации.

6.2 Компетентностный подход как инструмент формирования системы требований к кадровому составу в рамках полного цикла управления персоналом

Компетентностный подход в системе управления кадровым составом организации активно применяется с конца XX века. Его родоначальником считается Д. МакКлеланд. В основе подхода два базовых понятия – «компетенция» и «модель компетенций» [22]. Компетентностный подход заключается, прежде всего, в изучении сотрудника в непосредственной деятельности, без заранее сделанных выводов о необходимости характеристик для качественного выполнения функциональных обязанностей. Далее на основе интервью выясняется, какие личностно-деловые качества нужны для успеха в этой работе. Компетентностный подход основывается на точности показателей: значимо только то, что ведет к наилучшим результатам. Такой подход позволяет выстроить стратегию управления персоналом и все кадровые процессы, а именно подборе, адаптацию, планировании карьеры, оценку, обучение и развитие, мотивацию и даже корпоративную культуру в единое целое.

Набор компетенций, поведенческие индикаторы, измерительные шкалы должны быть уникальны для каждой организации, так как их формирование происходит исходя из анализа содержания стратегических целей и особенностей корпоративной культуры.

В требованиях к компетенциям могут быть учтены этичность поведения, знание макроэкономики, основы финансов, навыки постановки задач перед подчиненными.

Формирование модели компетенций сопряжено с оценкой потенциала сотрудников и в перспективе с управлением талантами. Так, текущие показатели (уровень развития компетенции) сотрудника и его будущие возможности (долгосрочная перспектива) могут отличаться по своему уровню. Поэтому логика модели должна учитывать как эти нюансы, так и будущее развитие организации.

Применение компетентного подхода во всех процессах не требует от организации отказываться от оценки результативности сотрудника в рамках его текущих функциональных обязанностей. Если модель компетенций разработана и внедрена, то она должна применяться ко всем сотрудникам организации, в том числе в части принятия решения о должностном росте или увольнении. Руководители всех уровней должны придерживаться декларируемой головным руководством логикой, иначе это отрицательно повлияет на качество принятых изменений, сопряженных с кадровой политикой. Компетентный подход – это инструмент, который должен применяться постоянно, на всех уровнях и во всех кадровых процессах. Он требует постоянного внимания со стороны лиц, принимающих кадровые решения и прозрачной политики при взаимодействии между всеми структурными единицами организации.

Модели компетенций – это инструмент, позволяющий добиться высокого уровня организационной эффективности, при котором приоритет отдается индивидуальным способностям.

Преимущества применения компетентного подхода заключаются в следующем:

- наличие ясного набора способов поведения, необходимых для выполнения работы;
- наличие открытой и справедливой системы оценки;
- возможность оценить сотрудника или кандидата на должность вне зависимости от ранее приобретенного опыта;
- рабочие процессы можно измерить и привести к понятным стандартам.

Тем не менее компетентный подход имеет ряд несущественных недостатков:

- сосредоточенность на ретроспективе, в связи с чем неспособность адаптироваться к быстроизменяющейся реальности;
- невозможность добиться необходимого уровня производительности;
- сложными в использовании и для понимания.

Модели компетенций могут использоваться в различных ситуациях, начиная с подбора кадрового состава и вплоть до задач по управлению эффективностью и управлению талантами. Гласное условие – модель должна коррелировать с потребностями организации с точки зрения навыков, опыта и поведенческих характеристик. Компетенции как основа эффективной деятельности должны коррелировать с целями деятельности и оказывать поддерживающую функцию в формулировке существенных критериев результатов работы. В сфере управления человеческими ресурсами понятие «компетенция» и компетентностный подход в принципе являются особой сферой, позволяющей работодателям и сотрудникам единообразно видеть то, что по определению не может быть одинаковым – функциональные обязанности. Поэтому можно сформулировать целостную, учитывающую все указанные нюансы формулировку термина «компетенция». Компетенция – это набор связанных в систему активно применяемых на практике знаний, умений, навыков, а также профессионально значимых качеств, которые требуются для эффективного выполнения обязанностей на определенной должности и которые могут быть измерены через наблюдаемое поведение.

Преимущество подхода, основанного на компетентности в управлении персоналом, заключается в изменении вектора целей управления персоналом от решения проблем рабочего персонала (например, организация развития персонала или назначение вакантных должностей из резерва управленческого персонала) на задачи более высокого стратегического уровня, которые выходят за рамки компетенции отделов, работающих с персоналом. В этой связи стратегия управления персоналом в рамках подхода, основанного на компетенции, призвана привести организацию к более высоким показателям эффективности и повысить производительность за счет изменения поведения сотрудников. Такая стратегия управления персоналом ориентирована не на процесс работы, а на инструменты управления, которые влияют на достижение долгосрочных стратегических целей организации.

Еще одним конкурентным преимуществом использования компетентностного подхода является расширение потенциала сотрудников в приоритетном плане. Потенциал понимается как сочетание профессиональных и личностных бизнес-качеств, позволяющих прогнозировать его эффективность при выполнении новых функциональных задач в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Важно, чтобы эти качества были поддающимися измерению, то есть их можно было наблюдать в поведении сотрудника сейчас. Экономический эффект от использования компетентностного подхода в процессах управления персоналом – это положительное влияние на показатели эффективности повышения уровня квалификации и раскрытия потенциала среди сотрудников. Стоит отметить, что это влияние может иметь как прямые, так и косвенные последствия. Мы перечисляем ряд прямых показателей экономической эффективности от внедрения компетентностного подхода. Первый – уровень сложности. Основываясь на принятой модели компетенции, профиль позиции, учитывающий как личные, так и бизнес-характеристики сотрудников, а также требования к знаниям и профессиональным навыкам. Основываясь на этом профиле, сотрудники выбираются и сертифицируются. В результате организация выбирает или оставляет на работе только тех, кто имеет необходимый уровень развития и, как результат, имеет более высокий уровень производительности труда. В процессе адаптации и обучения необходим профиль работы, чтобы сократить время, необходимое для достижения оптимального уровня производительности сотрудников из-за более быстрого входа в должность и понимания всех тонкостей работы. В дополнение к сокращению времени на адаптацию подход, основанный на компетентности, снижает текучесть кадров в первый год работы благодаря эффективному подбору, что уменьшает количество замещающего персонала и, как следствие, снижает сложность работы. Подход, основанный на компетенциях, позволяет расширить сферы обслуживания путем расширения профилей работы, что приводит к оптимизации рабочей нагрузки и сокращению числа сотрудников без потери качества и одновременного снижения трудоемкости.

Использование основанного на компетентности подхода во всех процессах управления людскими ресурсами позволяет снизить расходы на персонал за счет сохранения накопленных уникальных компетенций в организации (сокращение затрат на обучение из внутренних ресурсов за счет обмена опытом) и создание эффективной работы с кадровым резервом (сокращение расходов выбора).

Косвенные экономические последствия использования подхода к компетенции включают:

- оптимизация структуры;
- сокращение потребления прямых ресурсов;
- сокращение времени простоя;
- сокращение брака или предоставление некачественных услуг.

6.3 Анализ лучших практик применения компетентностного подхода к формированию системы требований к кадровому составу на государственной службе

В рамках исследования был проведен сравнительный анализ моделей компетентности государственных служащих в зарубежных странах: Великобритании, США, Австралии, Канады и Южной Кореи. Анализ состава моделей показал, что внедрение моделей компетенций в государственную службу объясняется необходимостью повышения эффективности государственных органов. Общие для всех – компетенции, направленные на служение обществу. Были также выявлены различия: некоторые модели универсальны, то есть они могут использоваться как в бизнесе, так и в других сферах деятельности, некоторые из них содержат конкретные компетенции, характерные для политической сферы.

Британский подход выдвигает на первый план функциональный подход к определению компетенций. Исторически сложилось так, что этот подход был первоначально сформирован в области образования из-за нехватки квалифицированной рабочей силы. Поэтому была создана национальная система профессиональной квалификации, основанная на профессиональных стандартах, полученных посредством функционального анализа профессиональной деятельности. Британская концепция фокусируется на требованиях, связанных с функциональными, а не на поведенческих характеристиках.

Французский подход включает в себя три кластера компетенций: когнитивные, функциональные и социальные. В дополнение к способности применять основные предметные знания и специальные личные и деловые навыки (анализировать ситуацию, оценивать перспективы развития, стремиться к развитию, принимать широкомасштабные решения), в рамках этого подхода социальные требования предъявляются к работникам: способность строить отношения,

определять «тонкие» моменты в отношениях, иметь высокий уровень социальной ответственности и сопереживания.

Страны для детального анализа были отобраны с учетом рейтинга эффективности обслуживания общественных организаций Всемирного банка [23]. В результате авторы сосредоточились на изучении моделей компетентности Великобритании, США, Южной Кореи, Австралии и Канады.

Модель компетенций государственных служащих в Великобритании объединяет два блока компетенций: базовые и специализированные. Первоначально модель была сформирована для менеджеров, но позже она была каскадирована для всех уровней государственных служащих [24]. Основные компетенции отражают приоритеты новой государственной службы и одинаковы для всех отделов. Модель политически нейтральна и не включает такие компетенции, как политическое видение, «чувство иерархии» в министерских или парламентских отношениях.

Модель компетенции австралийских гражданских служащих [25] является единой семантической основой для государственных служащих. Идея возникла в результате анализа достижения целей государственных органов и соотношения этих достижений в результате деятельности кадровых служб. Модель охватывает все тела и все должности. В австралийской системе управления государственной службой ценности являются центральными, что подразумевает принятие гибких решений.

Разложение этих значений привело к разработке рекомендованных гибких моделей компетенций, которые имеют, адаптируются к задачам отдельных органов.

Целью внедрения компетенций государственных служб Канады является увязка профилей компетенций с потребностями в сфере государственного управления и крупными государственными программами. Ключевыми являются этические и ценностные компоненты. Модель охватывает все уровни государственной службы и включает в себя два блока: управленческие компетенции и обычные компетенции сотрудников. Профессиональные компетенции разрабатываются отдельно для каждой функциональной группы, в том числе для специалистов по персоналу.

Цель создания модели компетентности государственной службы США заключается в определении критериев эффективного поведения государственных служащих, которые позволяют вам работать более эффективно, но не относятся к профессиональным навыкам. Выбранный подход позволил унифицировать

требования к руководству во всей системе государственной службы, а на их основе – систему обучения и сертификации [26].

Модель управленческих компетенций сформировалась в результате изучения личностных и деловых качеств 10 000 руководителей федеральных властей. Апробация позволила уточнить, перестроить и дополнить модель, сделав ее более актуальной. В результате на сегодняшний день модель компетенций государственных служащих США включает 28 компетенций, сгруппированных по 6 кластеров. Эти компетенции считаются необходимыми для успешной работы на руководящих должностях в исполнительной системе США.

Если говорить о российских практиках применения компетентностного подхода к формированию целевых требований к кадровому составу, то можно привести в пример опыт Калининградской области. В рамках проекта по совершенствованию системы государственного управления и кадровой работы была разработана методология и инструментарии для внедрения полного кадрового цикла в органах государственной власти Калининградской области. Внедрение кадрового цикла основано на системном подходе, рассматривающем кадровую работу как совокупность взаимосвязанных элементов, обеспечивающих эффективное комплектование органов государственной исполнительной власти квалифицированными кадрами. Таким образом, основная цель реализации проекта была направлена на формирование и непрерывное профессиональное развитие высоко мотивированного, квалифицированного персонала в ОГВ, который будет соответствовать стратегическим целям и приоритетам региона. В рамках исследования на основе личностно-профессиональной модели целевые ресурсные профили были построены для руководителей ОГВ Калининградской области.

Комплексный анализ как зарубежных, так и российских практик применения компетентностного подхода к формированию системы требований к кадровому составу и применение этих требований в процессе управления кадровым составом государственных органов власти позволяет сделать заключение о том, что данная практика, которая исторически использовалась на промышленных и коммерческих предприятиях достаточно эффективно показала себя на государственной службе. Тем не менее, как показал сравнительный анализ, нельзя сказать, что все практики применения компетенций на государственной службе идентичны. Каждый подход, как к формированию систем требований, так их применения уникален и

разрабатывается с учетом специфики управленческой культуры, стратегических приоритетов государственной службы в целом и стратегических задач, стоящих перед каждым отдельно взятым государственным органом.

6.4 Формирование модели трансформации стратегических целей и приоритетных задач органов исполнительной власти в целевые требования к компетенциям государственных гражданских служащих

В результате комплексного анализа мировых и российских практик работы с персоналом – как с точки зрения построения комплексных систем управления персоналом, так и с точки зрения оценки эффективности отдельных практик в отдельно взятых кадровых процессах, можно сформировать аргументированный вывод о расхождении стратегических задач кадрового управления, которые ставятся перед руководителями органов государственной власти, и действующей практики использования существующего инструментария кадровой работы. С одной стороны, перед системой кадрового управления ставится глобальная задача выработки системного решения по обеспечению кадровой обеспеченности на перспективу, т.е. формирования на государственном уровне системы опережающего кадрового обеспечения органов власти. Данная система в полной мере не реализована ни в зарубежной практике, ни в российских органах власти. С другой стороны, существующий инструментарий кадровой работы, в том числе рекомендуемый к внедрению компетентностный подход как единая методологическая база кадровых процессов, не имеет сколько-нибудь прямой связи со стратегическими целями и задачами органов государственной власти. Принимая в расчет также отмеченный ранее факт, что одним из особенностей традиционных методов разработки моделей компетенций является сосредоточенность на ретроспективе, в связи с чем возникает неспособность оценочного инструментария адаптироваться к быстроизменяющейся реальности – все это делает эффективные для отдельных кадровых задач инструменты подбора, оценки и развития персонала разовым и/или вспомогательным инструментом для ключевых руководителей.

В связи с этим авторами была поставлена задача поиска технологии, позволяющей формировать модели компетенций исходя из стратегических задач и специфики деятельности конкретного органа государственной власти или организации.

Для цели разработки технологии трансформации стратегических целей и приоритетных задач органов власти в целевые требования к компетенциям (далее – Стратегического конструктора компетенций) научно-исследовательской лабораторией «Современные технологии в государственном управлении» Высшей школы государственного управления РАНХиГС на первом этапе разработки было проведено исследование связи эффективного государственного управления и моделей компетенций, используемых в эффективных системах. За основу для цели сбора и систематизации моделей компетенций государственной службы был взят мировой рейтинг эффективности государственной службы, составляемый Всемирным банком. На основании проведенного анализа был сформирован сравнительно-динамический рейтинг стран по результатам оценки эффективности государственной службы за 2015 – 2017 гг. Были проанализированы подходы к привлечению и управлению кадровым потенциалом в топ-25 стран из рейтинга эффективности, а также факт наличия действующих моделей компетенций. В число постоянных участников рейтинга, стабильно формирующих места в первых 25 пунктах рейтинга, и имеющих утверждённые модели компетенций, выделены следующие страны:

- Объединенное Королевство Великобритании,
- Соединенные Штаты Америки,
- Бельгия,
- Корея,
- Австралия,
- Австрия,
- Канада,
- Дания,
- Нидерланды.

На втором этапе разработки Стратегического конструктора компетенций по результатам анализа моделей компетенций данных стран был сформирован общий перечень индикаторов, которые используются в качестве требований к личностно-деловым качествам и характеристикам сотрудников госслужбы. В рейтинг вошло 133 поведенческих индикатора, сформулированных в рамках управленческих, личностно-

деловых, функциональных и мета- компетенций. Был сформирован исчерпывающий перечень индикаторов, которые в качестве методологической базы оценки и развития персонала используются для организации кадровой работы в странах с эффективной системой организации государственной службы. На третьем этапе разработки стратегического конструктора компетенций для цели выявления и формирования взаимосвязи между стратегическими целями органов власти и компетенциями, необходимыми для их реализации, был проанализирован ряд государственных программ, а также региональные стратегии, содержащие описание стратегических целей и задач органов власти. Для цели анализа были использованы документы стратегического планирования регионов, участвующих в проекте «Современное государственное управление», реализуемом РАНХиГС в регионах: Рязанской области, Воронежской области, Калининградской области. Экспертным образом с участием 72 руководителей органов исполнительной власти субъектов РФ были проанализированы и кластеризованы стратегические цели и задачи, стоящие перед органами государственной власти до 2022 года. По результатам анализа было выделено три категории стратегических целей, которые могут быть поставлены перед органами власти: цели поддержания существующего положения в отрасли («поддержание и развитие инфраструктуры субъекта РФ», «обеспечение качественным услуг в области здравоохранения»), задачи проведения системных изменений в отрасли («формирования сети распределенных медицинских учреждений в регионе», «создание в регионе сети областных образовательных центров дошкольного развития») и, наконец, «прорывные» задачи («создание инновационных региональных промышленных и ИТ-кластеров»). Выявленные категории стратегических целей соответствуют типологии организационных целей «Run-Change-Disrupt», предложенной Г.О. Грефом на Гайдаровском форуме 2018 г. Для цели формирования методологии принято решение о присвоении данным категориям целей соответствующих наименований:

- Категория целей «Run» – стратегические цели поддержания существующего положения в отрасли или направлении органа власти.
- Категория целей «Change» -стратегические задачи проведения системных изменений в отрасли или направлении деятельности органа власти.
- Категория целей «Disrupt» – «прорывные» задачи, направленные на создание кардинально новых экономических решений.

Вместе с этим было проведено 26 качественных интервью с руководителями органов государственной власти Калининградской области о системе стратегического управления в регионе, в рамках которых был задан пул вопросов, связанных с необходимыми компетенциями сотрудников органов власти на перспективу 3-5 лет (на период реализации стратегии и соответствующих региональных отраслевых государственных программ). В результате было получено 162 ответа руководителей органов исполнительной власти, касающихся потребности органов власти в определённых личностно-деловых и управленческих компетенциях. В результате статистической обработки полученных ответов и соотнесению их с выделенными кластерами стратегических целей перечень компетенций был расширен до 20 личностно-деловых компетенций. В результате в соответствии с приведенной выше типологизацией стратегических целей (Run-Change-Disrupt) были сформированы 3 модели компетенций, свойственные различным типам стратегических целей. Таким образом, были сформированы следующие рекомендованные перечни компетенций в соответствии с типологией стратегических целей организации:

а) Тип стратегической цели «Run»:

Системообразующие компетенции:

- Организаторские способности
- Мотивация улучшений
- Ответственность
- Лояльность

Дополнительные компетенции:

- Эффективная коммуникация
- Работа с гражданами и обществом
- Нацеленность на результат
- Работа в команде
- Ориентация на развитие
- Лидерство

б) Тип стратегической цели «Change»:

Системообразующие компетенции:

- Гибкость и готовность к изменениям
- Лидерство

- Стратегическое мышление
- Работа в команде

Дополнительные компетенции:

- Стрессоустойчивость
- Системное мышление
- Эффективная коммуникация
- Нацеленность на результат
- Преодоление сопротивления
- Ответственность
- Работа с гражданами и обществом

в) Тип стратегической цели «Disrupt»:

Системообразующие компетенции:

- Инновационность
- Выстраивание стратегических отношений
- Коммерческое мышление

Дополнительные компетенции:

- Стратегическое мышление
- Устойчивость к внешнему воздействию
- Критическое мышление
- Работа в команде
- Лидерство
- Эффективная коммуникация

Таким образом, данные перечни компетенций можно рекомендовать к использованию при оценке персонала для целей кадровых расстановок под стратегические задачи приоритетных, целевых проектов, а также формирование команд руководителя для цели реализации ключевых стратегических задач и полномочий органов исполнительной власти.

Ввиду ограниченности количества компетенций, рекомендуемых число для включения в модель компетенций, используемую в основных процессах управления персоналом (не более 7 компетенций), предлагается отдать приоритет по включению дополнительных компетенций, связанных с проблематикой конкретного органа власти, на усмотрение руководителя органа власти исходя из существующей

проблематики и с учетом того, что модель компетенций – это инструмент коррекции поведения работников в соответствии с ожиданиями работодателя.

Наконец, на последнем этапе разработки технологии с учетом международного опыта формирования индикаторов для эффективной государственной службы, опыта РАНХиГС в проведении оценочных мероприятий, а также с учетом рекомендаций Минтруда сформировано универсальное поиндикаторное описание выделенных компетенций. Важно отметить, что при формировании описания компетенций в полной мере учтены требования, предъявляемые к государственным служащим при оценке проектных команд Центром проектного менеджмента – данные требования преимущественно учитываются в модели компетенций, рекомендованной к использованию для задач типа «Change», поскольку задачи изменений в абсолютном большинстве являются задачами проектного типа. По результатам исследования удалось сформировать технологию трансформации стратегических целей и приоритетных задач органов исполнительной власти в целевые требования к компетенциям государственных гражданских служащих.

Рекомендуем следующий порядок использования технологии стратегического конструктора компетенций:

- Формирование свода стратегических целей и задач по органу власти. Наиболее оптимальный рекомендуемый инструмент – технология Balanced Score Card (BSC).

- Определение необходимости профилирования по структурным подразделениям верхнего уровня органа власти. Стратегические задачи распределяются по подразделениям более низкого уровня руководителем органа власти, рекомендовано осуществлять процедуру на ИТ-платформе. В результате может быть сделан вывод о том, что задачи органа власти распределяются по департаментам равномерно и нужна модель компетенций на весь орган власти без профилирования. Этот этап необходим, т.к. может существовать ситуация, когда стратегические задачи кардинально отличаются по типу от одного структурного подразделения к другому.

- Определение стратегических фокусов органа власти. Руководители структурных подразделений органа власти относят стратегические задачи своего подразделения к категориям «RUN-CHANGE-DISRUPT», рекомендовано проводить

процедуру на ИТ-платформе. Так определяется стратегический фокус каждого департамента Стратегических фокусов может быть несколько, тогда формируется 2 модели компетенций (но не более) под команды, работающие над принципиально разными задачами. Руководителям это необходимо для принятия решений о кадровых расстановках. Далее с учетом выбранного страт фокуса выбирается нужный раздел Стратегического конструктора компетенций: раздел RUN, CHANGE или DISRUPT. Если на предыдущем этапе был сделан вывод об отсутствии необходимости делать модель компетенций на структурные подразделения органа власти, этот этап осуществляется на уровне руководителя органа власти.

- Определение проблематики конкретного органа власти с точки зрения эффективности персонала. Модель компетенций каждого типа включает основные «системообразующие» компетенции (менять нельзя) и компетенции, которые можно заменять исходя из проблематики органа власти. Руководителю предлагается отобрать из взаимозаменяемых компетенций те, что отражают ключевую проблематику его подразделения. Рекомендуемое количество компетенций в модели компетенций – не более 7.

- Согласование модели компетенций с руководителем органа власти. Рекомендуется осуществлять очно или дистанционно.

Ключевым преимуществом Стратегического конструктора компетенций является то, что при изменении направленности типа стратегических задач, стоящих перед органами власти, внутренние кадровые службы получают инструмент коррекции модели компетенций в соответствии с кадровыми потребностями органа власти в рамках единой методологии.

6.5 Методология применения системы целевых требований к компетенциям государственных гражданских служащих для решения ключевых задач по управлению персоналом на государственной гражданской службе

В рамках процесса адаптации нового сотрудника использование модели компетенций позволяет сформировать для него план адаптации, с указанием какой уровень развития компетенций он должен продемонстрировать по итогам испытательного срока, а также использование модели и результатов оценки дает возможность определить, на какие сильные стороны нового сотрудника можно опереться при его адаптации на новом месте работы. Первичная оценка уровня развития компетенций происходит на этапе подбора (для новых сотрудников), либо

оценки (для уже работающих сотрудников). Первичная оценка компетенций позволяет понять, какие именно компетенции нужно развивать сотруднику, чтобы стать успешным на новой позиции. По завершении процесса адаптации целесообразно провести новый замер, чтобы понять, удалось ли сотруднику достигнуть целевого значения. Это поможет сделать вывод о том, насколько сильна его мотивация остаться в организации (на занимаемой должности), будет ли он полезен в будущем.

Система обучения в организации должна быть всеобъемлющей – охватывать всех сотрудников и быть организованной не спонтанно, а с учетом реальных и будущих потребностей организации и ее стратегических целей. Связью между обучением и стратегией может стать модель компетенций. Обучение, основанное на модели компетенций, которая сформирована специально для организации или ее структурного подразделения, эффективно по следующим причинам:

- отвечает производственным и стратегическим потребностям организации/подразделения;
- позволяет выявить индивидуальную необходимость в обучении;
- сфокусировано на конкретных поведенческих проявлениях, которые необходимо «довести» до необходимого уровня;
- позволяет выбрать лучшие форматы обучения;
- результаты можно измерить.

В качестве единой методологической базы работы с кадровым составом на государственной гражданской службе может быть использована система компетентностного подхода как инструмента, имеющего потенциал, с одной стороны, установить связь между стратегическими целями и приоритетными задачами органов государственной власти, с другой – обеспечить взаимосвязь между стратегическим управлением кадрами (вопросами карьерного планирования в организации, создания комплексной системы обучения, планирования необходимых ресурсов) и индивидуальным подходом к служащим. Однако стоит учитывать тот факт, что модели компетенций не являются универсальными и разрабатываются индивидуально для каждой отдельной организации и учитывают специфику ее деятельности и стратегических целей. Поэтому, чтобы успешно применять подход компетентности в процессе обучения государственных служащих, сначала необходимо провести тщательный анализ приоритетов организации как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе.

Использование моделей компетенций для процесса планирования карьеры – необходимость, обусловленная рядом факторов. Во-первых, качество кадрового состава и степень развития у них тех навыков и знаний, необходимых для эффективной работы организации, влияет на достижение стратегических целей и экономическую защищенность. Во-вторых, наличие сотрудников, обладающих компетенциями, соответствующими целевым требованиям и возможность развития этих компетенций обеспечивает организации стабильность. В-третьих, понимание сотрудниками своих перспектив и знание способов достижения своих карьерных целей – повышает вовлеченность, лояльность, уровень мотивации, и, соответственно, благоприятно сказывается на результатах работы.

Интеграция компетенций в процесс управления эффективностью позволяет обеспечить обратную связь с сотрудниками не только по тому, «что» они сделали (т.е. к целям производительности), но и «как» работа была выполнена, используя компетенции для обеспечения обратной связи. Для оценки компетенций сотрудника во время проведения оценки его эффективности целесообразно использовать оценку методом 360-градусов, в которой поведенческие показатели для компетенций, необходимых на целевой позиции, используются в качестве стандарта для оценки эффективности работы сотрудника. В соответствии с целями оценки и уровнем развития внутренней культуры организации оценки могут быть анонимными, т.е. сотрудник не будет знать, кто именно участвовал в оценке, и открытыми. Результаты этого процесса можно в дальнейшем использовать для разработки учебных планов и индивидуальных планов развития сотрудников. Они также могут использоваться для создания более широких программ оценки (например, центры оценки управления, программы развития) для поддержки развития карьеры сотрудников и управления преемственностью в организации.

7. Ключевые предложения по внедрению системы целевых требований к компетенциям служащих с целью формирования эффективно укомплектованного кадрового состава органов исполнительной власти

7.1 Предложения по адаптации системы целевых требований к компетенциям государственных гражданских служащих для решения ключевых задач по управлению персоналом на государственной гражданской службе к требованиям эффективности и продуктивности деятельности органов исполнительной власти РФ

На сегодняшний день в российской системе государственного управления отсутствуют единые требования к эффективности и продуктивности деятельности органов исполнительной власти РФ. Разработанная технология Стратегического конструктора компетенций позволяет создать единую методологическую базу кадровой работы, ориентированную на соответствие и направленность кадровой работы на достижение стратегических приоритетов органов государственной власти. Единство критериев построения работы с персоналом позволяет выстроить системную работу с персоналом по всем процессам целостного кадрового цикла. При этом для обеспечения контроля эффективности деятельности кадровой работы в рамках полного цикла работы с персоналом в свою очередь необходимо:

- нормативно закрепить целевое состояние кадровых процессов,
- сформировать и утвердить на уровне органа власти систему ключевых показателей эффективности кадровых процессов в рамках полного цикла управления персоналом,
- определить и закрепить целевые показатели эффективности кадровых процессов на кратко-, средне- и долгосрочный периоды,
- сформировать систему мониторинга показателей эффективности кадровых процессов.

Необходимо учитывать, что стратегическая задача кадровой работы на государственной службе – это построение системы опережающего кадрового обеспечения, что в основе своей требует внедрения системы планирования и прогнозирования эффективности кадровой работы. В связи с этим для ее полноценного внедрения необходимо в первую очередь установить порядок разработки и мониторинга реализации единой кадровой стратегии органа государственной власти или на региональном уровне – единую кадровую стратегию

системы региональных органов власти. Кадровая стратегия как документ стратегического планирования развития кадровых ресурсов позволит обеспечить прогнозируемость рисков в рамках работы с кадрами, создаст юридические и качественные основы для обоснования финансирования кадровых мероприятий.

При этом система контроля эффективности управления кадровым потенциалом неразрывно связана с возможностями управления эффективностью органа государственной власти в целом. Это, в свою очередь, определяет необходимость для органов государственной власти рассматривать вопросы внедрения системы управления эффективностью, формирования системы ключевых показателей эффективности, оптимизацию и/или построение эффективно функционирующей системы стратегического управления и пересмотр эффективности и оптимизации процессов деятельности органов государственной власти.

7.2 Предложения по организации системы целевых требований к компетенциям государственных гражданских служащих для решения ключевых задач по управлению персоналом на государственной гражданской службе с учетом нормативно-правовых ограничений работы органов государственной власти

На данный момент в связи с тенденцией в органах государственной власти к сокращению штатов и увеличению нагрузки, как на государственные органы в целом, так и на отдельных служащих, достаточно остро стоит вопрос совершенствования качественных и личностных критериев при формировании подходов к отбору кандидатов для замещения должностей государственной службы.

Работу по совершенствованию, детализации и уточнению требований, предъявляемых к компетенциям государственных служащих можно проводить в рамках действующего законодательства, ограничений для использования компетентностного подхода нет. Процедуры оценки кандидатов в рамках отбора на государственную гражданскую службу предлагается стандартизировать и при наличии возможности – централизовать как на уровне федерального органа государственной власти, так и на уровне единой системы органов государственной власти региона – в том числе за счет создания Централизованной кадровой службы. Это в перспективе повысит эффективность подбора и сократит трудозатраты на данный кадровый процесс.

Федеральным законом «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» не установлены требования к компетенции государственных гражданских служащих для решения ключевых задач по управлению персоналом.

Законодательством о государственной службе вопросы замещения должностей государственной гражданской службы урегулированы в большей степени с позиции необходимости соблюдения установленных квалификационных требований, ограничений и запретов. Вопросам, связанным с отраслевой спецификой деятельности государственных органов, а также требованиям к личностно-деловым характеристикам кандидатов отводится второстепенная роль.

Проведенный анализ существующих должностных регламентов и требований, содержащихся в уведомлениях о проведении конкурсов для целей замещения должностей государственной гражданской службы (как на федеральном, так и на региональном уровнях) выявил в первую очередь формальный подход к составлению необходимых документов (в большинстве случаев указываются общие названия сфер деятельности или наименования нормативных правовых актов). При этом законодательством не предусмотрена обязанность государственных органов включать конкретные развернутые требования к личности кандидата, его психологическим и деловым качествам. Так, законодательством о государственной службе и указом Президента Российской Федерации, регулирующим вопросы проведения конкурса на замещение должностей государственной гражданской службы, основной акцент делается на необходимость формального соответствия кандидата установленным требованиям. В составе конкурсной комиссии, согласно названным актам, независимые эксперты должны специализироваться по вопросам управления государственной службой. Указания о необходимости привлечения независимых экспертов, обладающих знаниями в области психологии или по направлениям деятельности государственного органа, в названных актах не содержатся.

Возможно более широкое применение инструментария наставничества. В частности, Минтруд России рекомендует внедрение наставничества, профессиональной адаптации и системы внутреннего обучения гражданскими служащими государственного органа, в том числе в целях оперативного ознакомления кадров с текущими изменениями законодательства или получения умений,

необходимых для решения практических задач, поставленных перед государственным органом [27].

Предлагается систематизировать работу со всеми видами резервов. Достаточно активно, в том числе и в регионах, ведется работа по формированию различных кадровых резервов. Такие резервы формируются не в соответствии с законодательством о государственной службе и факт нахождения в таком резерве не будет являться основанием для назначения на должности государственной службы. Однако, прохождение кандидатами процедур включения в эти резервы дает возможность сформировать базу данных о кандидатах, соответствующих определенным представителем нанимателя требованиям (в том числе личностно-деловых). В связи с этим предлагается утверждать процедуры отбора в резерв на основании и/или с учетом системы требований к компетенциям, утвержденным в ОГВ. Для цели повышения функционирования системы резервов предлагается сформировать единую систему резервов для всех органов государственной власти (на региональном уровне), систему единого резерва органа власти с учетом подведомственных учреждений (для органов власти федерального уровня) и создать информационное ИТ-решение, позволяющее сравнивать результаты оценки по резервистам между органами государственной власти.

Представляется, что законодательное закрепление обязанностей по внедрению систем наставничества и методологии создания и функционирования кадровых резервов позволит существенно увеличить пользу от такой работы. Правильное функционирование таких механизмов позволит сократить затраты, унифицировать подходы к подбору персонала и повысить эффективность такого подбора.

Представляется целесообразным закрепить успешное выполнение и сопровождение такой работы как одни из показателей эффективности работы кадровых служб государственных органов.

Также предлагается увязать методологию этих процессов с кадровыми стратегиями. Предлагается нормативно закрепить возможность создания такого документа, как кадровая стратегия, которая в том числе будет включать описание стратегических приоритетов органа государственной власти по направлению, связанному с системой отбора на государственную службу, и системой обучения и развития талантов, для которых модели компетенций могут стать единой

методологической основой формирования критериев комплектации эффективного кадрового состава.

Ряд изменений предлагаются в рамках системы оценки и развития талантов на государственной службе. Действующие в настоящее время на государственной службе комиссии (конкурсная комиссия, аттестационная комиссия, комиссия по служебным спорам и т.д.) в обязательном порядке включают представителей нанимателя. В тоже время в 2017 году вступил в силу Федеральный закон «О независимой оценке квалификаций». Согласно пояснительной записке закон разрабатывался в связи с повышением требований к квалификации работников и постоянным обновлением их компетенций. Это повлекло необходимость совершенствования подходов к оценке квалификации. Полученные в рамках непрерывного образования, в том числе на производстве, компетенции работников требуют подтверждения, которое имело бы универсальное признание. Понятие оценки квалификации (сертификации) в международной практике представляется как процесс и результат независимой (обычно экспертной) оценки квалификации работника, в том числе признание неформального образования и обучения, в организации, имеющей данные полномочия. Услуги по оценке квалификации являются платными. При этом международный опыт (Великобритания, Франция, Канада и другие страны) свидетельствует о том, что развитие системы оценки квалификации работников осуществляется с помощью государственной поддержки.

Координатором системы независимой оценки квалификации является Национальный совет при Президенте Российской Федерации по профессиональным квалификациям, полномочия которого определены Указом Президента Российской Федерации от 16 апреля 2014 г. № 249. В целях организации работы по оценке квалификации в определенном виде профессиональной деятельности создаются советы по профессиональным квалификациям на общероссийском уровне на базе отраслевого (межотраслевого) объединения работодателей или ассоциации, представляющих профессиональные сообщества. Советы наделяются решением Национального совета полномочием по отбору юридических лиц для проведения оценки квалификации (далее – центры оценки квалификации). Обеспечение практической деятельности Национального совета, советов, центров оценки квалификации осуществляет национальное агентство развития квалификаций – автономная некоммерческая организация, в состав которой в качестве соучредителей

входят общероссийские объединения работодателей, заинтересованные общероссийские объединения профсоюзов и Российская Федерация, функции и полномочия учредителя от имени которой осуществляют федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные Правительством Российской Федерации.

С учетом того, что стратегические цели и задачи, стоящие перед органами государственной власти, динамичны и могут изменяться при смене приоритетов развития, представляется целесообразным создание подобной системы оценки квалификации и личностно-деловых качеств государственных и муниципальных служащих. Особенностью этой системы будет являться отсутствие в комиссиях представителей нанимателя. Представляется, что такая оценка послужит эффективным механизмом контроля и повышения качества работы органов государственной власти.

На первом этапе возможно формирование подходов, при которых соответствующая оценка квалификации будет производиться в отношении лиц, занимающих должности руководителей (заместителей руководителей) органов государственной власти. Отрицательная оценка не будет являться основанием для немедленного увольнения, но может быть учтена руководством страны (региона) при принятии управленческих решений. Также такая оценка может являться основанием для установления (изменения) показателей эффективности деятельности органа власти (его руководителя).

Таким образом, предлагаемые нормативно-правовые изменения призваны усилить эффективность внедрения системы целевых требований к компетенциям государственных гражданских служащих для решения ключевых задач по управлению персоналом на государственной гражданской службе и сократить разрывы, связанные с существующими ограничениями работы органов государственной власти.

Заключение

Происходящие на современном этапе реформы в организации государственной службы требуют от кадрового персонала освоения новых знаний, овладения новыми методами и технологиями аттестации и оценки ресурсов государственных служащих с использованием новейших научных разработок. Особенно важна задача объективной оценки персонала в настоящее время, когда решающее значение приобретают вопросы выявления и оценки психологических, профессиональных особенностей и качеств личности, необходимых для эффективного исполнения должностных обязанностей в органах государственной власти.

Необходимость разработанной модели определяется также необходимостью решения проблемы личностной готовности государственных гражданских служащих к общественным изменениям, реформированию государственной службы, осознанию необходимости вступления на путь непрерывного самообразования, профессионального мышления, самореализации, саморефлексии, т.е. оценки себя в координатах профессионального роста. Наличие модели профессиональных компетенций государственного гражданского служащего в каждом органе государственной власти с перечнем конкретных компетенций, необходимых именно для работы в конкретной сфере, отрасли деятельности, ведет к одновременному созданию системы оценки государственного служащего на соответствие этой модели.

Процесс многолетних реформ, проводимых в нашей стране, способствует возрастанию требований к личностно-профессиональным особенностям государственных гражданских служащих, необходимости применения современных технологий привлечения, оценки, отбора и позиционирования государственных гражданских служащих. Основным звеном различных кадровых технологий выступает объективная оценка претендентов, их личностно-профессиональных особенностей, оказывающих существенное влияние на эффективность деятельности; базовых и ключевых компетентностей и компетенций, профессиональных и управленческих способностей, управленческого потенциала и препятствий на пути его реализации. Отсутствие целостной системы профессионального отбора и оценки кадров, закреплённой в нормативно-правовых документах, ведет к тому, что на государственную гражданскую службу подчас попадают люди не только недостаточно профессионально подготовленные к решению специфических задач, не владеющие методами и технологией работы с людьми, навыками организаторской и

управленческой деятельности, но и профессионально непригодные люди, в силу особых психологических качеств, неспособные к деятельности, имеющей важное социальное значение.

При этом кадровые службы органов управления существенно ограничены в своей инициативе применять методы личностно-профессиональной диагностики в связи с отсутствием правовых оснований осуществления подобной деятельности. Таким образом, проблема разработки механизмов диагностики и оценки компетентностей и компетенций государственных гражданских служащих чрезвычайно актуальна. Анализ профессиональной деятельности государственных гражданских служащих свидетельствует, что их труд постоянно сопряжен с действиями экстремальных факторов, создающих проблемные ситуации. Этих факторов множество, и они по своей природе отличаются разнообразием. Наиболее распространенными экстремальными факторами, которые могут затруднить профессиональную деятельность государственных гражданских служащих, являются хронические психические перегрузки, частое возникновение непредвиденных чрезвычайных ситуаций, высокая степень ответственности, продолжительные эмоциональные конфликты разрушительного действия.

Исследования объективных организационно-функциональных, социально-личностных и экологических условий деятельности сотрудников государственных учреждений показали, что государственная служба является одним из наиболее «деформирующих» и психотравмирующих личность видов профессиональной деятельности, в условиях которой на человека воздействуют не только функционально- профессиональные факторы, но и организационная регламентация деятельности. Это накладывает особые требования к научно-методическому сопровождению оценочных и диагностических процедур гражданских служащих, основу которых в настоящее время составляет широко используемый в практике компетентностный подход. Необходимо выделение особого набора компетенций и компетентностей государственных гражданских служащих для эффективной оценки и диагностики уже существующего и потенциально возможного кадрового состава, а также определение основных механизмов подобной диагностики.

Список использованных источников

1. Бондаренко В.В., Танина М.А., Юдина В.А. Моделирование квалификационных требований в системе государственной гражданской службы на основе компетентностного подхода: отечественные и зарубежные практики // Глава в коллективной монографии «Современные общество и экономика: анализ состояния и перспективы развития в условиях экономической турбулентности» – Пенза: Изд-во ПГУ, 2015. – С. 454-478
2. Барциц И.Н. Международные методики оценки эффективности государственного управления // Управленческое консультирование. 2009. № 4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mezhdunarodnye-metodiki-otsenki-effektivnosti-gosudarstvennogo-upravleniya> (дата обращения: 12.05.2018).
3. Кудрявцева Е.И., Макалатия И.Н. Компетенции государственного гражданского служащего как исследовательская проблема [Электронный ресурс]. 2011. URL: <http://www.ago-consult.ru/publications.htm/323> (дата обращения: 13.11.2012)
4. Зарубежный и отечественный опыт формирования и использования моделей профессиональной компетентности государственных служащих [Электронный ресурс] URL: https://studref.com/300236/menedzhment/zarubezhnyy_otechestvennyy_opyt_formirovaniya_ispolzovaniya_modeley_professionalnoy_kompetentnosti_gos (Дата обращения: 12.05.2018)
5. Турняк К.В., Шакина М.А. Модели профессиональных компетенций работников государственного и муниципального управления в условиях нового государственного менеджмента: отечественный и зарубежный опыт // ARS ADMINISTRANDI. 2012. №4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/modeli-professionalnyh-kompetentsiy-rabotnikov-gosudarstvennogo-i-munitsipalnogo-upravleniya-v-usloviyah-novogo-gosudarstvennogo> (дата обращения: 12.10.2018).
6. Дмитриева Е.О., Барнаева В.А. Компетентностные технологии организации работы с кадровым резервом в органах государственной и муниципальной власти // Региональное развитие. 2014. № 2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/kompetentnostnye-tehnologii-organizatsii-raboty-s-kadrovym-rezervom-v-organah-gosudarstvennoy-i-munitsipalnoy-vlasti> (дата обращения: 12.05.2018).

7. Князев Е.В. Единство образовательной и кадровой политики: значение и смыслы компетентностного подхода// Вестник университета (Государственный университет управления) N1 №7. – М. ГУУ, 2012. С. 249-255.
8. Технология реализации компетентностного подхода в оценке управленческого персонала и государственных гражданских служащих // ФГБОУ ВПО «СГСЭУ». URL: <http://seun.ru/content/nauka/3/Granty%202012/Present/Semyonova.ppt> (дата обращения: 15.05.2018).
9. Апенько С.Н. Методология, теория и практика оценки персонала в современных условиях: Монография. М.: Информ-Знание, 2005. 510 с.
10. Лапыгин Ю.Н., Ерашова О.В. Модели компетенций государственных гражданских служащих // СЭПТП. 2013. № 9 (2). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/modeli-kompetentsiy-gosudarstvennyh-grazhdanskih-sluzhaschih> (дата обращения: 12.05.2018).
11. Асланов М.А. Современные кадровые технологии в органах государственной власти // Научный журнал НИУ ИТМО, серия: экономика и экологический менеджмент. 2014. № 3. С. 27-34
12. Татарко А. Социально-психологический капитал личности в поликультурном обществе. ФГБУН Институт психологии РАН, 2014
13. Формирование кадрового резерва в государственных органах власти РТ (на примере Министерства труда, занятости и социальной защиты РТ) [Электронный Ресурс] URL: <https://works.doklad.ru/view/99dHyzTQ0Lk/all.html> (Дата обращения: 11.05.2018)
14. «Большая восьмерка» компетенций компании SHL [Электронный ресурс]. URL: <http://www.nikomaha.ru/bolshaya-vosmerka-kompetencij-kompanii-shl/> (дата обращения: 30.04.2018).
15. Направления совершенствования систем квалификационных требований в Российской Федерации [Электронный ресурс] URL: https://revolution.allbest.ru/management/00727972_0.html (Дата обращения: 1.05.2018)
16. Базаров Т.Ю., Ерофеев А.К., Шмелёв А.Г. Коллективное определение понятия «компетенции»: попытка извлечения смысловых тенденций из размытого

экспертного знания. / Вестник Московского Университета. Серия 14. Психология. 2014. №1. С.87-102.

17. Овчинников А.В. (2014а). Универсальная модель профессиональных компетенций [Электронный ресурс]. Науковедение, 4 (23). URL: <http://naukovedenie.ru/PDF/100EVN414.pdf> (дата обращения 18.11.2018)

18. Синягин Ю.В., Переверзина О.Ю., Косороткина М.С., Мударисов А.А. Личностно-профессиональная диагностика как комплексный механизм оценки компетентностей и компетенций гражданских служащих // Теория и практика общественного развития. 2013. №11. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/lichnostno-professionalnaya-diagnostika-kak-kompleksnyy-mehanizm-otsenki-kompetentnostey-i-kompetentsiy-grazhdanskih-sluzhaschih> (дата обращения: 05.10.2018).

19. Федеральный портал государственной службы и управленческих кадров [Электронный ресурс] URL: <https://gossluzhba.gov.ru/rezerv> (Дата обращения: 5.10.2018)

20. Sinyagin Yu.V. The Components of Managerial Alacrity of Government Executives // European Research Studies Journal, 2018. – Vol. XXI, Issue 1. – P. 295-308

21. Аппарат Правительства Мурманской области. Методические рекомендации [Электронный ресурс] URL: <https://apparat.gov-murman.ru/activities/gossluzhba/info/metod/> (Дата обращения: 16.10.2018)

22. McClelland D. Identifying competencies with behavioural-event interviews / D. McClelland // Psychological Science, 9(5). – 1998. – pp. 331 -339.

23. Worldwide Governance Indicators [online]: URL: <http://databank.worldbank.org> (дата обращения: 28.09.2018)

24. Farnham, D. & Horton, S (2002) “The Competency Movement” in Horton, S., Hondeghem, A. & Farnham, D. (2002) Competency Management in the Public Sector Amsterdam: IOS Press.

25. Website Government of South Australia URL: – <https://publicsector.sa.gov.au/code-of-ethics-awareness-program/> (дата обращения: 18.04.2018)

26. Rodriguez, D., Patel, R., Bright, A., Gregory, D. & Gowing, M.K. (2002) Developing Competency Models to Promote Integrated Human Resource Practices, Human Resource Management, 41 (3), pp. 309-324.

27. Письмо Минтруда России от 04.05.2017 № 18-3/10/В-3501