

Профессиональная деятельность в сфере государственного управления: компетентностный подход



Бурганова Л.А.

доктор социологических наук,
профессор кафедры государственного, муниципального
управления и социологии
Казанского государственного технологического университета



Юрьева О.В.

старший преподаватель кафедры государственного
управления социально-экономическими процессами
Академии государственного, муниципального управления
при Президенте Республики Татарстан

В статье рассматривается эволюция концептуального осмысления феномена «профессиональная компетенция», обсуждается значение разработки методологических основ исследования компетенции для совершенствования государственного управления.

Российский опыт последних десятилетий наглядно показывает зависимость реализации целей государственной политики от уровня профессионализма и компетентности государственных служащих, являющихся проводниками идей государственности на практике. От этого во многом зависит не только формирование общественного мнения относительно законов и предписаний органов государственной власти, но, в конечном счете, и ее результативность. Однако проблемы профессиональной компетенции в сфере государственного управления пока не стали предметом серьезных научных исследований отечественных ученых, что, в свою очередь, ограничивает теоретическую обоснованность принимаемых решений.

Данные социологических исследований состояния системы государственного управления в РФ свидетельствуют о низком уровне профессионализма государственной власти, высокой

коррупционности государственной службы, падении доверия граждан к государственным институтам и государственным служащим. Данные опросов, проведенных фондом «Общественное мнение» в 2007 году в 46 областях, краях, и республиках России, свидетельствуют об отрицательной оценке гражданами деятельности государственных служащих (такую оценку дали 50,6 % опрошенных) [2], при этом положительное отношение к понятию «государство» выразили только 26 %, а к понятию «реформа» – всего 6% [3].

Актуальность изучения проблемы профессиональной компетентности в сфере государственного управления, на наш взгляд, определяется недостаточным пониманием сущности самого феномена «профессиональная компетенция», слабой разработанностью методологических основ исследования данной проблемы.

На становление научной традиции в изучении профессиональной компетенции большое влияние оказали психологические теории мотивации. В психологии категория «мотив» выражает предметное содержание потребности, для удовлетворения которой субъект осуществляет активную, направленную деятельность [9, С.425]. Потребности при этом трактуются как объективные характеристики индивида как субъекта потребления благ, необходимых для его сохранения, функционирования и развития. Мотив выполняет функцию смыслообразования: он придает смысл отдельным действиям, целям, условиям их достижения.

В анализе профессиональной деятельности особое значение придается изучению мотива достижения, выражающего устойчивую ориентацию индивида на достижение успехов в определенных видах деятельности. Первым среди психологов, обратившим внимание на «потребность достижения», был Г. Мюррей, включивший эту диспозицию в число психогенных потребностей индивида. По мнению Г. Мюррея, «потребность достижения» выражает себя в определенных стремлениях и намерениях индивида, а именно: в стремлении преодолевать трудности, эффективно овладевать (или управлять) объектами окружающего мира, людьми или идеями; делать это возможно быстро и независимо; преодолевать препятствия и добиваться качественного выполнения работы; самосовершенствоваться с помощью развития своих способностей» [13, С.47].

Одним из первых, кто положил в основу оценки персонала компетентностный подход, был американский психолог Д. МакКлелланд (1917). В своей известной статье «Тестирование: компетенции против интеллекта» [11] Д. МакКлелланд подверг критике практику использования личностных тестов и тестов IQ за то, что они плохо справляются с прогнозированием успешности респондента в реальной профессиональной деятельности. Он разработал методику сбора данных с использованием глубинной техники интервью по получению поведенческих примеров (Behavior Event Interview), где интервью проводится с лучшими и средними исполнителями. В основу своей методики (ИПП) Д. МакКлелланд положил, с одной сто-

роны, метод критических инцидентов Флэнагана [10], с другой – Тематический Апперцептивный Тест (ТАТ), разработанный Г. Мюрреем [13]. Специфика использования ИПП состоит в том, что респондентов просят определить и описать наиболее критические ситуации, с которыми они столкнулись на работе: их спрашивают, что это была за ситуация или задание, кто был с ней связан, что сделал интервьюированный и каков был результат. А применение образцов Тематического Апперцептивного Теста (ТАТ) [12], обеспечивает получение данных о личности интервьюированного и «когнитивном стиле» (например, что он думает, чувствует и хочет выполнить в связи с ситуацией).

Метод Флэнагана, подобно анализу рабочих задач, позволяет определить конкретные аспекты работы, а ИПП-метод МакКлелланда – компетенции, необходимые для качественного выполнения работы. Суть этой методики такова. Исследователи просили респондентов составить очень подробные отчеты о том, что они делали в самых критических ситуациях, случавшихся в процессе работы. Предметом интервью по получению поведенческих примеров был краткий рассказ о трех суперуспехах и трех самых серьезных неудачах. Поведенческое интервью дало возможность продемонстрировать различия между теми кандидатами, которые экспертным мнением были признаны обладающими высокой степенью выраженности того или иного качества, и теми, кто, по признанию экспертов, обладает средним уровнем выраженности этого качества. В основе метода лежит допущение, что людям легче определить, кто является компетентным, чем то, что делает его таковым [5, С.5]. Таким образом, цель ИПП-метода такова: в том, что, по словам людей, они якобы делают, найти то, что они действительно делают. Как пишет Д. МакКлелланд, этого можно достичь, попросив людей описать их реальное поведение в конкретных ситуациях [5, С.116].

Спустя 20 лет после издания этой программной статьи Д. МакКлелланда предложенный им метод оценки компетенций был использован более чем 100 исследователями в 24 странах мира, что позволило создать всемирную базу данных моделей компетенции и общего

словаря компетенций. Движение за компетенции раздвинуло границы методов психологии, традиционная задача которых заключалась в подборе подходящего человека на конкретную должность. Вот как пишет об этом сам МакКлелланд: «Раньше психологи определяли задачи, которые необходимо выполнить по работе, создавали тесты для измерения навыков, нужных для выполнения этих задач, производили факторный анализ баллов за исполнение по результатам этих тестов, а затем пытались сопоставить факторные баллы с успешностью работы – без видимого успеха» [5, 7]. МакКлелланд признает, что этот подход был очень успешен при прогнозировании академического исполнения на основе тестов академического типа, однако он оказался не адекватным для прогнозирования исполнения работы на должностях высокого уровня.

Методика компетентностного подхода Д. МакКлелланда позволила придать новое направление исследовательскому интересу к феномену «профессиональная компетенция», преодолеть психологизм в его изучении. Эта методика была основана на том, чтобы начинать анализ с человека-в-работе, без предварительных выводов о том, какие характеристики нужны для надлежащего выполнения этой работы; затем на основе интервью с целью получения поведенческих примеров определить, какие человеческие качества связаны с успехом в этой работе. Предложенный МакКлелландом подход к анализу компетенций был в основе своей социологическим: важен анализ условий, действительно способствующих наилучшему исполнению работы, а не изложение факторов, наиболее достоверно описывающих все характеристики человека.

Разработки Д. МакКлелланда были весьма плодотворными, они оказали влияние на дальнейшие исследования. С.М. и Л.М. Спенсер на основе Метода Компетентностной Оценки (Job Competence Assessment), разработанного МакКлелландом и МакБером [4, С.114], обобщили опыт 286 исследований, проведенных в различных организациях. В свою книгу «Компетенция в работе: модели высокой производительности» [14] они включили словарь, содержащий набор из 21 компетенции, которые им удалось

выявить в индивидах, успешных в профессиях, как среднего, так и высокого уровня. Специфика социологического подхода Л.М. и С.М. Спенсер выражена в обоснованном ими исследовательском принципе: сказанное или подуманное людьми в отношении своих мотивов или навыков не заслуживает доверия. Верить можно, как считают авторы, только их реальным действиям в самых критических ситуациях, с которыми приходится сталкиваться.

Специфика методологического подхода С.М. Спенсер и Л.М. Спенсер состояла в выделении кластеров компетенций в качестве моделей компетенций, организованных в группы на основе базового намерения (интенции). Намерение является уровнем анализа между глубоко скрытыми социальными мотивами и поверхностными (внешними) типами поведения. По мнению Спенсеров, намерение характерно для конкретных обстоятельств и обладает более поверхностным качеством, чем базовый мотив или диспозиция. Компетентные типы поведения могут управляться одним мотивом или сочетанием нескольких социальных мотивов. Например, намерение развить у подчиненных какой-то навык и подготовить человека к продвижению может быть мотивировано Властью («Я хочу на нее повлиять»), Достижением («Если она сможет хорошо выполнить X, Y и Z, то сэкономит X часов») [7, С.22].

Каждый кластер, выделенный С.М. Спенсер и Л.М. Спенсер, содержит от двух до пяти компетенций, схожих с описанными ими в словаре. Каждая компетенция имеет повествовательное определение и от трех до шести поведенческих индикаторов, или определенных поведенческих способов продемонстрировать компетенцию в работе. Ими было выделено 360 индикаторов, по которым были проиндексированы все модели компетенций. Поведенческие индикаторы компетенций обладают свойствами шкалы: очевидная прогрессия от низшего уровня к высшему в одном или более измерениях.

Модели компетенций динамичны в том смысле, что хотя способ выполнения заданий, скорей всего, меняется, основные мотивационные, межличностные и когнитивные компетенции, прогнозирующие успех, с течением времени остаются прежними.

Таким образом, понимание профессиональной компетенции проделало эволюцию в направлении постепенного отхода от психологизации данного феномена, от сведения ее к набору психогенных потребностей, проявляющихся в определенных намерениях и стремлениях индивида. Д. МакКлелланд, Л.М. и С.М. Спенсер внесли весомый вклад в социологическое обоснование профессиональной компетенции, представив ее в контексте социализации индивидов, показав взаимосвязь намерений (мотивов) с конкретными условиями среды или социальной ситуации.

Методологическую позицию Д. МакКлелланда и Л.М. и С.М. Спенсер можно определить как позитивистскую в своей основе, для которой характерно понимание профессиональной компетенции как объективной реальности, как рационального набора устойчивых характеристик личности, предопределяющих успешное поведение человека во множестве ситуаций (прежде всего, критических) и рабочих задач. Однако и данным авторам, на наш взгляд, не удалось до конца преодолеть психологизм в понимании профессиональной компетенции и избежать ее идеализации.

На наш взгляд, значительными эвристическими возможностями в понимании профессиональной компетенции обладает конструктивистский подход, основанный на феноменологической социологии знания. При таком подходе критерием адекватности понятия «компетенция» должна выступить не истинность его определения, а границы того семантического пространства, для которого доказано, что конструируемое определение имеет смысл в использованном контексте. Компетенция в этом плане не может быть оценена как хорошая или плохая (ее вообще невозможно оценить объективно), поскольку она приобретает эти черты в контексте решения конкретной задачи или ситуации. Феноменологический анализ имеет своей целью помочь людям прийти к лучшему пониманию того, что стоит за понятием «компетенция» с тем, чтобы в конечном итоге содействовать конструированию жизнеспособного определения [8].

Феноменологическая социология знания, развитая, прежде всего в работе П. Бергера и

Т. Лукмана [1] ориентирует не столько на изучение специализированных форм знания, вроде науки, а на «повседневное знание», реальность «жизненного мира», предшествующую всем теоретическим системам. Как пишут П. Бергер и Т. Лукман, «рядовые люди в разных обществах считают само собой разумеющимися совершенно различные «реальности»... Например, рядовой человек может считать, что обладает «свободой воли» и поэтому «отвечает за свои действия, в то же время не признавая этой «свободы» и «ответственности» за детьми и лунатиками [1, С.11]. В задачу социолога, считают П. Бергер и Т. Лукман, входит исследование того, например, как получается, что понятие «свобода» считают само собой разумеющимся в одном обществе, но не в другом, как «реальность» этого понятия поддерживается в одном обществе и как эта «реальность» может быть однажды утеряна индивидом или всеми коллективом. Ученые исходят из того, что для особых социальных контекстов характерны специфические агломераты «реальности» и «знания», и что социология знания должна попытаться понять процессы, посредством которых это происходит и в результате чего «знание» становится само собой разумеющейся «реальностью» для рядового человека. Эпистемологическая специфика социологии знания состоит в том, что она имеет дело с анализом социального конструирования реальности [1, С.31].

Применяя феноменологическую методологию к анализу феномена «профессиональная компетентность», мы будем исходить из посыла, что данный подход не ориентирует на максимально точное описание понятия «компетенция», содержание которого очень трудно ухватить, но скорее направляет внимание на изучение различных аспектов повседневного восприятия профессиональных компетенций. Подобное исследование выходит на вопросы о том знании, которое формируется в ходе профессиональной деятельности у разных представителей определенной профессиональной или социальной группы, разделенных статусными позициями, но объединенных одним делом и общим миром повседневности. В данном подходе важным является определение границ компетенции, что, в свою очередь сделает воз-

возможным глубже проникнуть в смысл ее понятия, определить, какой аспект данного феномена соотносится с каждой конкретной ситуацией [8].

Применение феноменологической социологии позволит изучать феномен «компетенция» с точки зрения действующего индивида, который определяет ее и проявляет свои компетенции в соответствии со своими интерпретациями, тем самым, конструируя его. В центре интереса исследователей находится смысловая система (общие ценности и нормы), являющиеся ключом к пониманию профессиональной деятельности индивидов.

Другой ракурс анализа – изучение множественности уровней символической интерпретации в самой профессиональной группе. Сфера государственного управления, которая является объектом нашего исследования, демонстрирует собой высоко иерархизированную профессиональную деятельность, в рамках которой профессиональные компетенции интерпретируются по-разному разными группами. Феноменологический подход к исследованию компетентности актуализирует интерес к детальному описанию системы смыслов, разделяемых различными группами государственных служащих, что позволит увидеть принципиальные различия в их переживаниях. В результате данного дискурса становится возможным избежать идеализации феномена «компетенция» и приблизиться к пониманию жизненных миров тех субъектов, которые конструируют эту реальность. Взгляд на компетентность как на дискурсивную реальность позволит представить ее не как идеальную модель, а как процесс конструирования общего представления о содержании и статусе тех или иных компетенций.

На наш взгляд, несомненное влияние феноменологической социологии испытала концепция компетенции известного британского исследователя Дж. Равена, который предложил новый подход к ее пониманию. Специфика и оригинальность развиваемой автором модели компетенции связана с признанием определяющей и системообразующей роли ценностно-мотивационной стороны личности. Дж. Равен считает, что поведение людей определяется в меньшей степени способностями, в большей – мотивацией. Компетенция включает в себя не только

интеллект и способности, она подразумевает внутреннюю мотивацию. Именно мотивации определяют в первую очередь личные ценности, социальные и политические убеждения и мнения, а также представления человека о том, какое место он сам и другие занимают в обществе и организации [6, С.20]. Знания, умения и навыки могут успешно формироваться и актуализироваться только при условии личностного принятия и осознания важности целей. «Люди, способные ясно выразить латентные цели, имеют возможность стать лидерами просто потому, что, когда цели выражены, другие люди способны принять участие в достижении этих целей, уже не нуждаясь в специальных указаниях или в помощи для приобретения специальных навыков» [6, С.280].

В качестве компонентов компетенции Дж. Равен называет внутренне мотивированные характеристики и способности людей, связанные с системой личных ценностей, которые позволяют им достигать значимых целей – независимо от природы этих целей и социальной структуры, в которой эти люди живут и работают. В их число ученый также включает представления и ожидания, связанные с механизмами функционирования общества и ролью человека в обществе. В задачу исследователя, следовательно, входит изучение представлений людей о самих себе и о той роли, которую они сами и их сотрудники играют в деятельности организации; представлений о том, как работает организация и какой социальный климат способствует инновациям, формированию ответственности и развитию. Важно изучать, указывает он, восприятие людьми тех установок, в рамках которых даются указания о направлениях и формах их деятельности. И, что очень важно, Дж. Равен включает в структуру компетентности интерпретационный аспект: люди должны понимать термины, с помощью которых описываются отношения внутри организаций (это, прежде всего, такие понятия, как «руководство», «принятие решений», «демократия», «равенство», «ответственность», «делегирование ответственности» и пр.) [6, С.24].

Дж. Равеном и его коллегами на протяжении 20 лет проводились эмпирические исследования, которые показали, что люди хотят чувс-

твовать себя компетентными и быть компетентными. Его вывод: уяснение целей неразрывно связано с ростом компетенции. Это происходит потому, что тренировать и развивать наиболее важные составляющие компетентности (склонность анализировать явления и ситуации, учитывать прошлый опыт, предвидеть будущие препятствия, проявлять инициативу, способность вести и быть ведомым) можно только в процессе стремления к значительным целям [6, С.201].

Таким образом, достичь наилучших результатов можно при использовании специальных знаний людей, их энтузиазма, инициативы и лидерских способностей в процессе совместной работы по достижению общей цели. Чем больше независимых компонентов компетенции (когнитивные, эмоциональные) человек вовлекает в процесс достижения значимых для себя целей, тем выше вероятность, что он этих целей добьется. Поэтому руководители должны нести ответственность за то, насколько хорошо они обеспечивают своей организации достижение разнообразных социальных целей; они должны отвечать за высокий уровень инициативности, готовности к делу и изобретательности своих подчиненных.

Дж. Равен предпринял эмпирическое исследование компетенции государственных служащих, дал оценку и анализ ее в контексте их способности осуществлять свою роль в управлении современным обществом. Свою позицию исследователь обосновывает следующим образом: необходимо, прежде всего, изменить отношение общества к государственной службе, необходимо более широкое признание влияния государственных служащих на качество жизни. «Их нужно воспринимать не как паразитов, сидящих на нашей шее, – пишет он, – а как самых важных работников в нашем обществе» [6, С.112]. Он считает, что служащим мешают эффективно выполнять свою роль именно предрассудки, связанные с осуществлением ими своей роли. Дж. Равен формулирует принципиальные выводы относительно новой интерпретации роли государственных служащих в управлении обществом. Первый из них состоит в том, что государственные служащие – не просто люди, играющие важнейшую руководящую роль в обществе: способствовать управлению

обществом – первая обязанность каждого из них. Второй его вывод – государственные служащие ответственны не только за качество жизни общества в целом, но и за качество жизни каждого человека, которого они обслуживают.

Заслуживают внимания предлагаемые Дж. Равеном конкретные меры, с помощью которых можно реализовать новый подход к государственному управлению. Он полагает, что необходимо отказаться от традиции вменять в обязанность государственному служащему не допускать ошибок, избегать личной ответственности посредством принятия коллективных решений, откладывать в долгий ящик проекты, связанные с риском, но необходимые для решения важной проблемы. Важно развить внутри государственной службы новые ролевые функции, прежде немыслимые для них. В список этих ролей он включает следующие: критик, разоблачитель, осведомитель, предприниматель, организационный интервент, адвокат, катализатор, пророк, мечтатель [6, С.125]. Дж. Равен настойчиво проводит мысль, что необходимы новые представления, понятия и средства, позволяющие возложить на государственных служащих личную и коллективную ответственность за максимально эффективное использование доступным государственным службам и обществу человеческих ресурсов и за стимуляцию инициативы, свободы действий, гибкости и принятия личной ответственности всеми членами социума. Ученый подчеркивает, что необходимы научно-исследовательские разработки, способные выработать такого рода представления и соответствующие инструментальные средства.

На наш взгляд, очень своевременными и полезными выглядят рассуждения Дж. Равена относительно неадекватности многих представлений людей. Так, собранные им эмпирические данные показали, что большинство опрошенных людей возлагают всю ответственность за будущее страны на правительство, а не на самих себя. Они полагают, что сами они едва ли смогут справиться с досаждающими их проблемами, поэтому пусть об этом лучше позаботится правительство, выяснив потребности граждан и поступив по своему усмотрению. Роль самого гражданина пассивна по своей сути – он дол-

жен голосовать на выборах, платить налоги, а член парламента должен следить за тем, чтобы бюрократия обеспечивала каждому человеку то, что полагается ему по праву (выяснив предварительно своими силами, в чем состоит общественное мнение) [6, С.143].

Исследование, проведенное Дж. Равеном, выявило мнение людей о нежизнеспособности демократических процессов: большинство из них считают, что необходим сильный лидер, который будет выяснять, что думают люди, а затем делать то, что сочтет нужным. Актуальным для нашего общества представляется вывод Дж. Равена о том, что большинство людей верит в то, что с проблемами общества и отдельного гражданина можно справиться на основе авторитарного руководства, иерархической ответственности, пассивного поведения хорошего гражданина и централизованной (в противоположность персональной) инициативы.

Итак, для определения специфики профессиональной компетенции в сфере государственного управления, важно выявить ее субъективную компоненту. Важно понять, что ключом к пониманию профессиональной деятельности индивида является представление о ней как о мотивированной определенными ценностями и нормами.

Исходя из этого, следует вводить в научный оборот социологические концепции, которые позволяют исследовать изучаемый феномен с точки зрения действующих индивидов, конструирующих общее представление о содержании и статусе тех или иных компетенций.

Литература:

1. Бергер, П., Лукман, Т. Социальное конструирование реальности. Трактат по социологии знания. – М.: Изд-во «Медум», 1995.
2. Всероссийский центр общественного мнения. Пресс-выпуск №738. Три ветви и три уровня власти: кому доверяют россияне? – Режим доступа: <http://wciom.ru>.
3. Всероссийский центр общественного мнения. Пресс-выпуск №659. Порядок и справедливость – главные ценности россиян – Режим доступа: <http://wciom.ru>.
4. Кибанов, А.Я. Управление персоналом. Регламентация труда / А.Я. Кибанов, Г.А. Мамед-Заде, Т.А. Родкина. – М., 1999.
5. МакКлеlland, Д.К. Введение // Спенсер Л.М., Спенсер С.М. Компетенции на работе. Пер. с англ. – М.: НИРО, 2005.
6. Равен, Дж. Компетентность в современном обществе. Выявление, развитие и реализация / Пер. с англ. – М.: КОГИТО-ЦЕНТР, 2002. – С.20.
7. Стуф, А. Что есть компетенция? Конструктивный подход как выход из замешательства / А. Стуф, Р. Мартенс; Пер. Е.Орел. – Режим доступа: <http://www.ht.ru>.
8. Энциклопедический социологический словарь / Общ. ред. академика РАН Осипова Г.В. – М., 1995.
9. Flanagan, J.C. The critical incident technique // Psychological Bulletin. 1954. – № 51 (4). – P.327–358.
10. McClelland, D.C. Testing for Competence Rather than for Intelligence // American Psychologist. 1973. – № 28. – P.1–14.
11. McClelland, D.C. Human Motivation. 1989, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
12. Murray, H.A. Explorations in Personality. – N.Y., 1938.
- Spencer, L.M., Spencer, S.M. Competence at Work: Models for Superior Performance / L.M Spencer, S.M. Spencer. – New York: John Wiley, 1993.