



DOI: 10.22363/2312-8313-2017-4-1-81-89

**КОНКУРСНЫЙ ОТБОР КАНДИДАТОВ НА ЗАМЕЩЕНИЕ
ДОЛЖНОСТЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ:
ОПЫТ КАНАДЫ****А.П. Головенкова**

Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, д. 6, Москва, Россия, 117198

Е.В. Лылова

Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, д. 6, Москва, Россия, 117198

В статье проведен обзор опыта применения конкурсного отбора на замещение должностей государственной службы и реализации компетентностного подхода в Канаде. Анализ механизмов конкурсного отбора на государственную службу позволяет говорить о положительной практике в решении проблем оценки персонала, которую логично учитывать и при разработке единой унифицированной системы кадрового отбора на отечественную государственную службу с использованием профессиональных компетенций. Формирование модели компетенций является общемировой тенденцией, способной более качественно и объективно подходить к оценке и отбору кандидатов на замещение должностей государственной гражданской службы, что в значительной степени соответствует важному принципу открытости государственной службы.

Ключевые слова: государственная служба, методы и процедуры конкурсного отбора, кадровый резерв, модель компетенций, компетентностный подход, компетенции, принцип открытости

Конкурсный отбор на вакантные должности государственной службы страны является кадровой технологией, организованной для замещения вакансий и развития карьеры путем организации зачисления в кадровый резерв государственных служащих. Базовым принципом конкурсного отбора государственных служащих в любом демократическом обществе является состязательность и открытость конкурсной процедуры [1].

Принцип открытости является одним из ключевых при осуществлении государственного управления. Так, при отборе кандидатов на замещение вакантных должностей государственной службы открытость определяется че-

рез полноту предоставления информации о вакантной должности. Для этого объявление о вакантной должности должно содержать информацию о требованиях, предъявляемых к должности, методах оценки кандидата и процессе назначения на должность [9. С.154].

За рубежом все чаще применяется компетентностный подход к оценке и отбору персонала на государственную службу. В частности, такие страны, как Бельгия, Великобритания, Канада, Южная Корея, Австралия, Дания и другие, сформировали и официально приняли собственную модель компетенций для государственных служащих разных уровней.

Модель компетенций в значительной степени способствует развитию представлений о человеческом ресурсе как о главном ресурсе современного общества и организации (как коммерческой, так и государственной); кроме того, помогает повысить эффективность работы руководителей высшего звена – сфокусировать внимание не на коллективной работе, когда часто ответственность за результат размыта, а на личности руководителя, выполняющем индивидуальные обязанности; помогают совершенствовать организационную структуру согласно должностным обязанностям, полномочиям и ответственности, целям и задачам структурного подразделения.

В Российской Федерации именно проблема несоответствия организационной структуры и исполнения должностных обязанностей государственными служащими стоит особенно остро. Так, по мнению исследователей Добролюбовой Е.И. и Александрова О.В., наибольший уровень диспропорций распределения функций и кадрового потенциала выявлен в отношении федеральных агентств РФ, которые в первую очередь призваны осуществлять предоставление государственных услуг: 76,9% основного персонала занято осуществлением контроль-надзорной деятельности, тогда как предоставлением государственных услуг – 15,9% [3]. Представляется, что именно модель компетенцией позволила бы привести в соответствие цели организации и исполнение должностными лицами своих полномочий.

Так как в России модель компетенций для государственных служащих не сформирована, представляется важным и своевременным рассмотреть опыт Канады, поскольку Канада – одна из немногих стран, кто принял модель компетенций, охватывающую все уровни управления, в том числе и высший состав.

Анализу опыта развития государственной службы в Канаде посвящены труды таких ученых, как Асылбековой Л.У., Марголина А.М., Дуткевича П. и др. Вместе с тем недостаточное внимание в научной литературе уделено особенностям процедуры отбора кандидатов на замещение должностей государственной гражданской службы.

В Канаде, как и в большинстве стран мира, конкурсный отбор является одной из основных технологий управления человеческими ресурсами государственной службы. Тем не менее, Канада отличается своей спецификой при организации процедур конкурсного отбора и формирования государственной

службы, вызванной историческими особенностями страны, ее государственным устройством, социально-экономическим положением и др.

Так, государственное устройство страны – федеративное, при котором системы государственной службы субъектов федерации (провинций) и центра автономны.

Центральным органом по управлению государственной службой является Казначейский совет Канады. Он определяет:

- 1) общую административную политику в отношении государственной службы Канады;
- 2) организационную структуру государственной службы, а также механизм контроля за ее функционированием;
- 3) общую политику в отношении личного состава государственной службы.

По общему правилу Комиссия гражданской службы обладает полномочием приема на государственную службу. При этом Комиссия может передать реализацию возложенных на нее обязанностей другим органам – департаментам и ведомствам [7. С. 9–10].

На уровне субъектов федерации Канады в отношении государственной службы определяется перечень высших государственных должностей и порядок назначения на них.

Вместе с тем государственная служба двух уровней власти строится на единых принципах, в том числе и в области организации конкурсного отбора кандидатов на замещение должностей государственной гражданской службы.

Итак, одним из главных методов отбора государственных служащих в Канаде является сдача конкурсных экзаменов.

Технологически процесс отбора кадров на государственную службу Канады можно представить следующим образом:

1. Соискатель на основании специального уведомления Комиссии гражданской службы о предстоящих экзаменах подает прошение о включении его в число конкурсантов.

2. Комиссия предварительно проверяет заявления. В ходе проверки изучаются данные, связанные с местом проживания соискателя, образованием, стажем работы и т.д.

3. После проведения экзаменов или других форм отбора соискателей Комиссия гражданской службы составляет список лиц, ранжированный в зависимости от того, насколько успешно они справлялись с испытаниями.

4. Лицо, отвечающее за прием на работу в департаменте или ведомстве, может определить кандидата на должность. Вместе с тем усмотрение этого лица ограничено правилом, в соответствии с которым вакансия, прежде всего, должна быть предоставлена соискателю, получившему наивысший балл при отборе.

5. Зачисление на должность оформляется специальным актом. Лицо, впервые поступающее на государственную службу, приносит присягу (ее принимает заместитель главы департамента или ведомства), в которой он обещает честно выполнять возложенные на него функции, а также сохранять в тайне сведения, связанные с его работой. Также предусмотрено прохождение испытательного срока.

Отбор на государственную службу путем проведения конкурсных экзаменов основан на требованиях к уровню знаний и других отборочных критериях, которые утверждены нормативно-правовыми актами Комиссии по вопросам гражданской службы и обязательны для применения на всей территории Канады («квалификационные стандарты»). Данные требования к уровню знаний государственных служащих строятся в рамках компетентностного подхода.

Канада является единственной страной, которая разработала единую модель компетенций, применяемую ко всем государственным служащим, включая высшее руководство на основе общих рамок компетенций [6. С. 25], в то время как в большинстве других развитых европейских государств были разработаны, по крайней мере, две модели компетенций: одна для высшего руководства и другая для всех остальных государственных служащих.

При конкурсном отборе государственных служащих в Канаде внимание уделяется следующим компетенциям:

- ценности и этические нормы (выполнение обязанностей честно и с уважением к клиентам);
- стратегическое мышление (внедрение инноваций через анализ и идеи);
- вовлеченность (мобилизация людей, организаций и партнеров);
- мастерство управления (выполнение задачи через управление действиями, людьми и финансами).

Рассматривая систему отбора и оценки кадров при формировании кадрового резерва государственной службы Канады, необходимо обратить внимание на основные детерминанты, определяющие данный процесс [2]:

- равный доступ и добровольность участия в конкурсе для включения в кадровый резерв;
- объективность и всесторонность оценки профессиональных и личностных качеств претендентов, включенных в кадровый резерв;
- планирование профессионально-должностной карьеры гражданского служащего;
- гласность, доступность информации о формировании кадрового резерва на государственной гражданской службе [8].

При организации конкурсного отбора на зачисление в кадровый резерв в Канаде делается акцент на оценке психологических качеств кандидатов на включение в резерв. Особое значение имеют лидерские компетенции при зачислении в кадровый резерв государственных служащих на высшие должностные позиции, которые в модели компетенций («Key leadership competencies – model and definitions») 2005 г. были разделены на четыре группы: ценно-

сти и этические нормы (values and ethics), стратегическое мышление (strategic thinking), способность вовлекать людей, организаций и партнеров (engagement), управленческое мастерство (management excellence) [11]. Названная модель компетенций в настоящее время используется для оценки некоторых позиций в системе публичного администрирования (например, law management group).

В 2016 г. была принята новая модель компетенций для руководителей высшего звена (“Key leadership competency profile and examples of effective and ineffective behaviours”) [10], которая служит основой для отбора, обучения и развития государственных служащих и руководителей высшего звена. Модель содержит примеры эффективного поведения по таким направлениям, как формирование виденья и стратегии (create vision and strategy), мотивация людей и мобилизация их усилий (mobilize people), поддержание этических норм, профессионализма, личной неприкосновенности, а также создание уважительной и доверительной атмосферы рабочей среды (uphold integrity and respect), сотрудничество с партнерами и заинтересованными лицами (collaborate with partners and stakeholders), продвижение инноваций и ключевых изменений (promote innovation and guide change), достижение результатов (achieve results); а также типового неэффективного поведения государственных служащих следующих категорий: заместитель министра, помощник заместителя министра, генеральный директор, директор.

Так, например, в таблице 1 представлены основные критерии эффективного поведения для всех категорий руководящих должностей в направлении продвижения инноваций и ключевых изменений.

Таблица 1

**Критерии эффективного поведения для руководителей высшего звена
в системе публичного управления в Канаде
по направлению продвижения инноваций и ключевых изменений¹**

Должность	Критерий эффективного поведения
Заместитель министра	<ul style="list-style-type: none"> • Отстаивает культуру поведения, которая борется со статусом-кво и поощряет у сотрудников желание рисковать; • Поощряет эксперименты и реальную оценку результатов; • Управляет масштабами и темпами изменений (преобразований); • Согласовывает приоритеты для достижения общих целей; • Проявляет стойкость, хладнокровность и позитивный настрой в условиях неопределенности и неоднозначности.

¹ Составлено авторами по данным Key Leadership Competency profile and examples of effective and ineffective behaviours // Government of Canada. URL: <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/professional-development/key-leadership-competency-profile/examples-effective-ineffective-behaviours.html>.

Окончание табл. 1

Должность	Критерий эффективного поведения
Помощник заместителя министра	<ul style="list-style-type: none"> • Определяет и сообщает параметры допустимого риска; • Создает надежные условия для креативности и применения опыта, полученного методом проб и ошибок; • Продвигает и применяет стратегии, управляет масштабами и темпами преобразований; • Устраняет преграды для новых идей и обсуждает решения увеличения потенциала преобразований; • Проявляет стойкость, хладнокровность и позитивный настрой в условиях неопределенности и риска.
Генеральный директор	<ul style="list-style-type: none"> • Развивает и применяет эффективные стратегии управления рисками; • Поощряет условия, способствующие развитию креативности, и желание рисковать; • Использует опыт прошлых ошибок для постоянных улучшений; • Вовлекает и поддерживает работников в адаптации к масштабам и темпам изменений; • Предвидит преграды на пути к новым идеям и находит решения для максимизации потенциала инноваций; • Проявляет стойкость, хладнокровность и позитивный настрой в условиях неопределенности и неоднозначности.
Директор	<ul style="list-style-type: none"> • Гарантирует, что сотрудники применяют стратегии управления рисками на практике; • Обнаруживает возможности и преграды на пути к улучшениям (инновациям) и предлагает новые подходы к их преодолению; • Реализует на практике опыт, полученный от предыдущих неудач и ошибок; • Адаптирует планы и стратегии в соответствии с масштабами и темпами изменений; • Проявлять стойкость, хладнокровность и позитивный настрой в условиях неопределенности и риска.

Среди типового неэффективного поведения в области продвижения инноваций и ключевых изменений для всех должностей следует выделить следующие параметры:

- Оставить сотрудников работать по их собственному усмотрению в условиях перемены или дать им мало времени для осознания перемен и возникающих сомнений;
- Бесструктурно реализовывать перемены, приводящие к непониманию приоритетов и сроков исполнения;
- Препятствовать переменам, даже когда существующие методы неприемлемы.

Отметим, что с 2005 г. в Канаде вступил в силу Закон о модернизации государственной службы (2003 г.), в котором указано, что в процессе от-

бора государственных служащих следует меньше фокусироваться на концепции выбора служащих из наиболее квалифицированных в пользу концепции ценностных ориентаций работников [4]. Это позволяет руководителям министерств и ведомств Канады нанимать квалифицированных и компетентных лиц, чьи опыт, навыки и знания наиболее полно отвечают текущей и прогнозируемой ситуации в сфере государственного управления.

Таким образом, государственная служба Канады является особым государственно-правовым институтом, который определяет специфику процедур приема, отбора персонала, замещения вакантных должностей и карьерного продвижения. В функции правительства страны входит отбор, обучение, поощрение и увольнение сотрудников как ключевой фактор их потенциала по нахождению персонала с необходимыми компетенциями для предоставления государственных услуг, которые удовлетворят потребности граждан страны и будут соответствовать текущим экономическим и управленческим вызовам современности.

Конкурсный отбор государственных служащих Канады ориентирован на отбор служащих и на зачисление в кадровый резерв. Законодательно установлено, что важными являются именно ценностные ориентации работников сферы государственного управления, которые нацелены на долговременный результат развития системы управления страны.

Мировая практика демонстрирует результаты, на основании которых можно утверждать, что компетентностный подход является эффективным механизмом отбора кандидатов на замещение должности, поскольку отражает не только модель благоприятного поведения государственного служащего, но и деструктивные компетенции, которые в значительной степени препятствовали эффективному и добросовестному выполнению служебных обязанностей. Представляется, что компетенции, необходимые при поступлении на государственную службу, должны соответствовать компетенциям, которые формируются у студентов по направлению «Государственное и муниципальное управление» в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами, о чем широко развернута дискуссия в научном сообществе [5. С. 35–49].

© Головенкова А.П., Лылова Е.В., 2017

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] *Асылбекова Л.У.* Передовые методы и процедуры конкурсного отбора на государственную службу: сравнительный научный анализ международного опыта. URL: <http://group-global.org/sites/default/files/publications.pdf>.
- [2] *Гутгарц Р.Д.* Методы кадрового проектирования // Справочник по управлению персоналом. 2016. № 12. С. 104–133.
- [3] *Добролюбова Е.И., Александров О.В.* Стратегическое управление кадровыми ресурсами на государственной службе как инструмент оптимизации их численности // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 1. С. 124–143.

- [4] *Есимова Ш.А.* Современные технологии в системе государственной службы. Астана, 2016.
- [5] *Игнацкая М.А.* Современные образовательные технологии: роль и место междисциплинарных кейсов по специальностям государственного управления (public administration) и управления бизнесом. Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2016. № 2. С. 35–49.
- [6] *Кудрявцева Е.И.* Менеджмент компетенций в системе государственной гражданской службы // Управленческое консультирование. 2013. № 6 (54). С. 22–31.
- [7] Новые технологии государственного управления в зеркале канадского и российского опыта: монография / под ред. А.М. Марголина, П. Дуткевича. М.: МГУУ Правительств Москвы, 2013.
- [8] Программный бюджет Канады. М.: Академия бюджета и казначейства Министерства финансов Российской Федерации, 2016.
- [9] *Шелест-Панина Д.П.* Государственная служба России и Канады: сравнительно-правовой анализ. Вестник московского университета. Серия 11. Право. 2012. № 3. С. 148–156.
- [10] Key Leadership Competency profile and examples of effective and ineffective behaviours // Government of Canada. URL: <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/professional-development/key-leadership-competency-profile/examples-effective-ineffective-behaviours.html>.
- [11] Key Leadership competencies model and definitions (2005) // Government of Canada. URL: <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/professional-development/key-leadership-competency-profile/model-definitions.html>.

REFERENCES

- [1] *Asylbekova L.U.* The advanced methods and procedures of competitive selection on public service: comparative scientific analysis of the international experience. URL: <http://group-global.org/sites/default/files/publications.pdf>.
- [2] *Gutgarts R.D.* Methods of personnel design // Reference book on human resource management. 2016. № 12. P. 104–133.
- [3] *Dobrolyubova E.I., Alexandrov O.V.* Strategic human resources management as an instrument for optimisation of public administration staff // Public administration issues. 2015. № 1. P. 124–143.
- [4] *Esimova Sh.A.* Modern technologies in system of public service. Astana, 2016.
- [5] *Ignatskaya M.I.* Modern educational technologies: role and place of transdisciplinary cases (public and business administration specialization). *RUDN Journal of Public Administration*. 2016. № 2. P. 35–49.
- [6] *Kudryavtceva E.I.* Competence management in the system of state civil service // Management consulting. 2013. № 6 (54). P. 22–31.
- [7] New technologies in public administration: russian and canadian experience / A.M. Margolin, P. Dutkevich. M.: Moscow Metropolitan Governance University, 2013.
- [8] Program budget of Canada. M.: Academy of the budget and treasury of the Ministry of Finance of the Russian Federation, 2016.
- [9] *Shelest-Panina D.P.* Comparative analysis of public administration in Russian Federation and Canada. *MSU Vestnik. Series 11. Law*. 2012. № 3. P. 148–156.

- [10] Key Leadership Competency profile and examples of effective and ineffective behaviours // Government of Canada. URL: <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/professional-development/key-leadership-competency-profile/examples-effective-ineffective-behaviours.html>.
- [11] Key Leadership competencies model and definitions (2005) // Government of Canada. URL: <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/professional-development/key-leadership-competency-profile/model-definitions.html>.

CANADIAN EXPERIENCE IN COMPETITIVE SELECTION OF CANDIDATES FOR REPLACEMENT ON PUBLIC ADMINISTRATION POSTS

Anastasia P. Golovenkova

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)
Miklukho-Maklaya St., 6, Moscow, Russia, 117198

Elena V. Lylova

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)
Miklukho-Maklaya St., 6, Moscow, Russia, 117198

In article authors make a review of competence-based approach on public service in Canada. Competency models are implied in many countries and recommended as an effective approach of selection for public service. Authors emphasize on differences of effective and ineffective behaviours which are included in the model of professional competencies. The authors note that the model of profession competencies can be used in public administration sphere in Russian Federation, it coincides to principle of transparency in large measure.

Key words: public service, public administration, methods and procedures of competitive selection, reserve personnel, model of competences, competence-based approach, competences, principle of transparency

Об авторах:

Головенкова Анастасия Павловна – студентка магистратуры 2-го года обучения кафедры государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук Российского университета дружбы народов.

E-mail: 1032150023@rudn.university

Лылова Елена Викторовна – кандидат экономических наук, старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления Российского университета дружбы народов.

E-mail: lylova_ev@rudn.university