

КОМПЕТЕНЦИИ И ПРОФСТАНДАРТ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ЗДОРОВЬЯ

Зарубина А.В., Тихомиров А.В.

Аннотация: приведено происхождение и соотношение понятий «компетенции» и «профстандарт». Показано, что широко применяемое понятие компетенций (компетентности) не нашло раскрытия ни за рубежом, ни в России (введено Законом об образовании). При этом отечественная правовая традиция относит понятие компетенции к сфере публичных полномочий и вертикали управления в целом. Зарубежная практика сводит понятие компетенций (компетентности) к знаниям, навыкам, умениям в приложении как к личностным способностям специалиста, так и к существу требований к ним. Понятие профстандарта отождествлено Трудовым кодексом РФ с трудовыми функциями работника. Применительно к сфере охраны здоровья терминологические инновации из смежных областей опасны неблагоприятными влияниями на эффективность медицинской деятельности. Поэтому – пока это не опровергнуто – применимость понятий компетенций и профстандарта в этой сфере вызывает большие сомнения.

Brief: The origin and correlation of the concepts of "competence" and "professional standard" are given. It is shown that the widely used concept of competencies (competence) has not been disclosed either abroad or in Russia (introduced by the Law on Education). At the same time, the domestic legal tradition refers the concept of competence to the sphere of public authority and the vertical of management as a whole. Foreign practice reduces the concept of competencies (competence) to knowledge and skills in application both to the personal abilities of a specialist and to the essence of the requirements for them. The concept of a professional standard is identified by the Labor Code of the Russian Federation with the labor functions of an employee. Regarding the sphere of health care, terminological innovations from related fields are dangerous with adverse effects on the effectiveness of medical activities. Therefore, while it has not been refuted, the applicability of the concepts of competencies and professional standards in this area is highly questionable.

Ключевые слова: компетенции, профстандарт, охрана здоровья

Key words: competence, professional standard, health care

Термин competence или competency зарубежного происхождения (от лат. competention – соответствую, подхожу).

Woodruffe (1991) вместо запутывающих «компетенций на входе и компетентности на выходе» предложил самое ясное определение, обозначив **компетентность** как характеристику дела, которое специалисту под силу, и **компетенцию** как поведенческую характеристику, способствующую компетентному выполнению дела.

Компетентностный бум начинался с наблюдения за успешными и эффективными исполнителями с целью определить, чем они отличаются от менее успешных.

Традиционный американский подход продемонстрировал важность индивидуальных особенностей и использования поведенческих компетенций для оценки «лучшей практики». Британский подход показал ценность профессиональных стандартов функциональных компетенций и их применимости для рабочего места. Подход, принятый во Франции и Германии, демонстрирует потенциал многомерной и более аналитичной концепции компетенций.

Парадоксально, но до настоящего времени царящая в этой сфере неразбериха, так и не преодолена, о чем свидетельствует серьезный панорамный труд интернационального дуэта ученых [4].

Во-первых, понятие competence («компетентность») условно отнесено к сфере **функционального** подхода, а понятие «компетенция» (competency) – к сфере **поведенческой**, хотя в условиях конвергенции различия никак никем нигде не соблюдаются.

Во-вторых, компетенции рассматриваются, с одной стороны, как уникальный и специфичный **корпоративный** инструмент выражения конкурентных преимуществ; с другой стороны, как то общее, что роднит различные **профессии**.

В-третьих, компетенции признаются личными характеристиками, но **врожденными** или **приобретенными** – остается неустановленным: конвергенция смешивает все воедино.

В-четвертых, признаются компетенции **персональными**, наделяемыми извне, или **личностными**, имманентно присущими личности характеристиками, так же не определено.

В-пятых, в попытке объединить характеристики **работы** и **образования** являются ли компетенции характеристикой **профессиональной** или **трудовой** деятельности либо сугубо исполнительского мастерства – также остается невыясненным.

Изначально понятие компетенции охватывает навыки и свойства, находящиеся вне когнитивных способностей.

Обычно акцент делается на **поведенческих** компетенциях, которые ассоциируются с **трудовым** функционалом.

Компетенции, будучи поведенческими характеристиками, в отличие от индивидуальности и интеллекта, могут быть сформированы через обучение и развитие (Mc Clelland, 1998).

Большинство определений компетенций располагаются между двумя полюсами:

- компетенции как **универсальный** признак, типа грамотности;

- компетенции в терминах **индивидуальных** способностей, которые проявляются только в контексте деятельности.

На этом фоне **моделирование** компетенций используется, для того чтобы определить ключевые факторы успеха, тогда как **оценка** компетенций используется, чтобы определить степень выраженности ключевых компетенций.

Разнообразные модели компетенций использовались для формирования систем **оплаты** и особенно **управления** на основе компетенций.

В целом и общем возможности компетентностного подхода пока сводятся к определению способностей выполнять действия на **рабочих** местах в рамках используемых **стандартов**.

Однако обладание багажом проявляемых на рабочем месте накопленных умений и навыков до сих пор само по себе не стимулирует к систематическому приобретению дополнительных знаний, и компетентностный бум – за отсутствием ясности определений и порядка в парадигме – этому совсем не способствует.

Несмотря на полувековую историю изысканий на эту тему, остались нерешенными проблемы:

- единства, однозначности, общепринятости понимания смысла (сути) понятийного комплекса компетентности (компетенций);
- определения, измерения и оценки компетентности (компетенций);
- критериев, показателей и индикаторов компетентности (компетенций).

Остается неясным, компетентность (компетенции) – это сфера должного или возможного; надлежащего или ненадлежащего; достижения или рутины; эксклюзива или ширпотреба.

В попытке соединения характеристик работы и образования применительно к компетентности (компетенциям) не разведены ни образование и профессия, ни работа и профессия.

Компетентностный подход обращен одинаково к менеджменту (вертикали субординации, исполнения) и к сфере созидания (горизонталь координации, взаимодействия).

В конечном счете, компетентность (компетенции) – это масштаб функционала или потенциала?

Зарубежный компетентностный бум пришел и в Россию, но, как обычно, с обусловленными трудностями перевода искажениями.

Компетенция – это личная способность специалиста решать определенный класс профессиональных задач, в силу чего выступает в качестве основополагающего понятия модернизации содержания образования, так как объединяет в себе интеллектуальную составляющую результата образования, интегрирует знания, умения и навыки [2].

Компетенция – это **личностная** способность специалиста (**сотрудника**) решать определенный класс **профессиональных** задач.

В управлении персоналом чаще под компетенцией понимают формально описанные **требования** к личностным, профессиональным и другими **качествам** кандидата на поступление или сотрудника, а также к группе сотрудников компании.

Российской HR-практикой была усвоена эта терминология зарубежного беспорядка, притом что понятие компетенции для нас отнюдь не является новым и непознанным.

В России понятие компетенции с советских времен традиционно относится к сфере публичного управления: компетенция Правительства Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере приватизации¹, федеральных органов государственной власти в области социальной защиты инвалидов², арбитражных судов³, мирового судьи⁴ и др.

Под компетенцией понимается «круг полномочий, прав и обязанностей конкретного государственного органа, а также круг вопросов, в которых должностное лицо обладает познаниями, опытом» - раскрытию понятия компетенции государственного органа в современном российском праве посвящена серьезная панорамная работа [1].

Сейчас термин «компетенция» используется как в **публичном** (например, компетенция Российской Федерации, компетенция органа государственной власти, компетенция органа местного самоуправления, компетенция оперативного штаба), так и в **частном** праве (например компетенция общего собрания общества с ограниченной ответственностью, компетенция органов управления некоммерческих организаций, компетенция органов управления жилищных накопительных кооперативов, компетенция первого собрания кредиторов).

Такой подход традиционен: понятие компетенции используется для обозначения объема вопросов, решаемых той или иной **управленческой** структурой (не обязательно являющейся субъектом права).

В то же время в законодательстве Российской Федерации в отдельных случаях термин компетенция используется в отношении субъектов, для которых управленческая деятельность не является основополагающим

¹ ст.6 Федерального закона от 21.12.2001 N 178-ФЗ (ред. от 14.07.2022) "О приватизации государственного и муниципального имущества"

² ст. 4 Федерального закона от 24.11.1995 N 181-ФЗ (ред. от 29.11.2021) "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации"

³ "гл.4 Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации" от 24.07.2002 N 95-ФЗ (ред. от 07.10.2022)

⁴ ст.3 Федерального закона от 17.12.1998 N 188-ФЗ (ред. от 01.07.2021) "О мировых судьях в Российской Федерации"

признаком, – например в отношении нотариусов⁵, учреждений и организаций^{6,7}, работодателя⁸.

Такое расширение круга субъектов, обладающих компетенцией, представляется неоправданным, поскольку в указанном смысле данное понятие приобретает обыденное значение круга вопросов, подлежащих чьему-либо ведению, и может применяться практически в отношении любого субъекта [3].

Законодательно наиболее целесообразно использование понятия компетенции как элемента системы управления.

В целом именно в русле мейнстрима российской традиции эти понятия применены в Законе об основах охраны здоровья:

- Органы местного самоуправления *в пределах своей компетенции* имеют право издавать муниципальные правовые акты, содержащие нормы об охране здоровья, в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации⁹.

- В целях реализации принципа приоритета интересов пациента при оказании медицинской помощи органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, осуществляющие полномочия в сфере охраны здоровья, и медицинские организации *в пределах своей компетенции* взаимодействуют с общественными объединениями, иными некоммерческими организациями, осуществляющими свою деятельность в сфере охраны здоровья¹⁰.

- К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны здоровья относится создание *в пределах компетенции*, определенной законодательством Российской Федерации, условий для развития медицинской помощи и обеспечения ее доступности для граждан¹¹.

Напротив, Закон об образовании использует понятие компетенций в качестве термина в русле зарубежной неоднозначности, да еще без раскрытия значения:

⁵ ст.109 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате (утв. ВС РФ 11.02.1993 N 4462-1) (ред. от 14.07.2022) (с изм. и доп., вступ. в силу с 29.09.2022)

⁶ п. 3 ст. 4 Федерального закона от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»

⁷ ст. 32 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-1 «Об образовании»

⁸ ст. 8 Трудового кодекса Российской Федерации от 30 декабря 2001 года № 145-ФЗ

⁹ п.4 ст.3 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации"

¹⁰ п.2 ст.6 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации"

¹¹ п/п.6 п.1 ст.16 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации"

- образование - единый целенаправленный процесс воспитания и обучения, являющийся общественно значимым благом и осуществляемый в интересах человека, семьи, общества и государства, а также совокупность приобретаемых знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и **компетенции** определенных объема и сложности в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и (или) профессионального развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов¹²;

- обучение - целенаправленный процесс организации деятельности обучающихся по овладению знаниями, умениями, навыками и **компетенцией**, приобретению опыта деятельности, развитию способностей, приобретению опыта применения знаний в повседневной жизни и формированию у обучающихся мотивации получения образования в течение всей жизни¹³;

- квалификация - уровень знаний, умений, навыков и **компетенции**, характеризующий подготовленность к выполнению определенного вида профессиональной деятельности¹⁴;

- общее образование - вид образования, который направлен на развитие личности и приобретение в процессе освоения основных общеобразовательных программ знаний, умений, навыков и формирование **компетенции**, необходимых для жизни человека в обществе, осознанного выбора профессии и получения профессионального образования¹⁵;

- профессиональное образование - вид образования, который направлен на приобретение обучающимися в процессе освоения основных профессиональных образовательных программ знаний, умений, навыков и формирование **компетенции** определенных уровня и объема, позволяющих вести профессиональную деятельность в определенной сфере и (или) выполнять работу по конкретным профессии или специальности¹⁶;

- профессиональное обучение - вид образования, который направлен на приобретение обучающимися знаний, умений, навыков и формирование **компетенции**, необходимых для выполнения определенных трудовых,

¹² п.1 ст.2 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» (с изменениями на 7 октября 2022 года)

¹³ п.3 ст.2 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» (с изменениями на 7 октября 2022 года)

¹⁴ п.5 ст.2 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» (с изменениями на 7 октября 2022 года)

¹⁵ п.11 ст.2 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» (с изменениями на 7 октября 2022 года)

¹⁶ п.12 ст.2 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» (с изменениями на 7 октября 2022 года)

служебных функций (определенных видов трудовой, служебной деятельности, профессий)¹⁷.

Понятие компетенции отдельно или в той или иной ассоциации с понятиями образование-профессия-работа не раскрыто не только в приведенном Законе об образовании, но и ни в одном другом федеральном законе (так, Трудовым кодексом РФ понятие компетенции отнесено к комиссии по трудовым спорам (ст.385) и в его содержании не встречается нигде больше).

А закраиваясь в основу Закона об образовании неопределенность разрушает заложенную в нем системность логики права, девальвируя валидность последующих обязывающих построений с упоминанием этой неопределенности в других законах и подзаконных актах.

Собственно, это и произошло.

Схема одинаковая: сначала законы вводят сомнительную категорию, затем подзаконные акты придают ей сомнительный функционал.

Профессиональный стандарт¹⁸ – это характеристика квалификации, необходимой работнику для осуществления определенного вида профессиональной деятельности, в том числе выполнения определенной трудовой функции (квалификация работника - уровень знаний, умений, профессиональных навыков и опыта работы работника).

Профессиональный стандарт представляет собой характеристику квалификации (то есть уровня знаний, умений, профессиональных навыков и опыта работы), необходимой работнику для осуществления определенного вида профессиональной деятельности, в том числе выполнения определенной трудовой функции.

Существенно, что в Законе об образовании понятие профстандарта не упоминается.

Сведения обо всех принятых профессиональных стандартах вносятся в специализированный реестр Минтруда РФ¹⁹.

Понятие профстандарта (т.е. стандарта по **профессии**) ассоциировано Трудовым кодексом РФ с трудовыми функциями (т.е. с функциями по **работе**, в **трудовых** отношениях).

При этом обладатель профессии вовсе не обязательно является работником.

Трудовые же функции отнюдь не тождественны профессиональной квалификации, представляя собой требования работодателя к умениям, знаниям и навыкам работника.

¹⁷ п.13 ст.2 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» (с изменениями на 7 октября 2022 года)

¹⁸ Ст.195.1 Трудового кодекса РФ

¹⁹ <http://profstandart.rosmintrud.ru>

Источником подмены профессионального функционала трудовым является закон – как упрек к квалификации законодателей.

Минтрудом РФ сформирован Реестр профстандартов²⁰.

И пусть также имеются основания усомниться в соответствии такого рода документов новому времени, но при этом ни в одном из профстандартов понятие компетенций (компетентности) не упоминается.

Понятие компетенции во исполнение положений Закона об образовании воспроизводится в Порядке организации и осуществления образовательной деятельности по дополнительным профессиональным программам²¹ (п.6 и п.12).

Реализация программы повышения квалификации направлена на совершенствование и (или) получение новой **компетенции**, необходимой для профессиональной деятельности, и (или) повышение профессионального уровня в рамках имеющейся квалификации.

В структуре программы повышения квалификации должно быть представлено описание перечня профессиональных **компетенций** в рамках имеющейся квалификации, качественное изменение которых осуществляется в результате обучения.

Реализация программы профессиональной переподготовки направлена на получение **компетенции**, необходимой для выполнения нового вида профессиональной деятельности, приобретение новой квалификации.

В структуре программы профессиональной переподготовки должны быть представлены:

- характеристика новой квалификации и связанных с ней видов профессиональной деятельности, трудовых функций и (или) уровней квалификации;

- характеристика **компетенций**, подлежащих совершенствованию, и (или) перечень новых **компетенций**, формирующихся в результате освоения программы.

Срок освоения дополнительной профессиональной программы должен обеспечивать возможность достижения планируемых результатов и получение новой **компетенции** (квалификации), заявленных в программе.

Существенно, что только в подзаконном акте дано, по сути, частное определение компетенции как динамической комбинации знаний и умений, способность их применения для успешной профессиональной деятельности²².

²⁰ <https://profstandart-rosmintrud.ru/reestr-profstandartov/>

²¹ утвержден приказом Министерства образования и науки РФ от 1 июля 2013 г. N 499

²² Методические рекомендации-разъяснения по разработке дополнительных профессиональных программ на основе профессиональных стандартов (Письмо Министерства образования и науки РФ от 22 апреля 2015 г. N ВК-1032/06)

Но главное заключается в том, что никаким законом и соответствующим ему подзаконным актом не устанавливается какого бы то ни было рода связь или иная ассоциация понятий **компетенций** и **профстандарта**.

Зато подзаконное нормотворчество в этом направлении породило по всей стране практику ограничения всех видов деятельности (так или иначе охваченных рамками профстандарта) нераскрытой в законе категорией компетенции.

Любая деятельность в рамках профстандарта оказалась искусственно связана требованиями о компетенциях, так и не получивших законодательного раскрытия и формальной определенности, суть которых в рамках исполнительской дисциплины ретиво и неограниченно по своему усмотрению интерпретирует чиновничество по всей стране.

С этих пор вместо обогащения содержания знаний, умений, навыков в силу образования, профессии и трудовой позиции происходит последовательное сужение, ограничение, обеднение и выхолащивание содержащихся в них смыслов ради соответствия стандартам, сводящих все к лишенному формальной определенности понятию компетенций.

Подводя итоги изложенному, можно суммировать, что в целом компетенции:

- в российской правовой традиции отнесены к числу **публичных правомочий**, а в сфере частного права – к системе **управления, менеджмента**;

- в организационной науке представляют собой как **реальные качества** персоналии при осуществлении соответствующей деятельности, так и **модельные требования** к этим качествам по признакам эффективности этой деятельности.

И, если рассуждать здраво, понятие компетенций, будь оно все же законодательно определено, должно бы относиться к именно вертикали управления – менеджмента, неважно публичного или частного.

Но, во-первых, привязка компетенций Законом об образовании к образовательному статусу наделяет ими всех выпускников любых учебных заведений без разбора.

Во-вторых, Законом об образовании отождествляются образовательные компетенции с компетенциями профессиональными (равно как трудовыми).

В-третьих, привязка к компетенциям **профстандарта** через обучение для присвоения соответствующей ему **профессиональной** квалификации не обнаруживает правовых оснований.

Отсюда возникает вопрос, применимо ли понятие компетенций (компетентности) к медицинскому образованию, медицинской профессии и деятельности по медицинской специальности.

Медицинскую специальность представляют не только клиницисты, но и врачи-организаторы.

И в контексте вышеизложенного:

- понятие компетенции настолько же применимо к организационной специальности, насколько не применимо к клинической специальности врачей;
- понятие компетенции в ассоциации с понятием профстандарта не применимо ни к организационной, ни к клинической специальности врачей;
- понятие профстандарта по-разному применимо к организационной и к клинической специальности врачей:
 - в части профессии;
 - в части трудовой позиции работника.

Влияние медицинской специфики на применимость понятий компетенции (компетентности) к организационной и к клинической врачебным специальностям, отдельно в части профессии и в части трудовой позиции нуждается в самостоятельном углубленном изучении.

Очевидно, что клиническую медицину – подобно музыкальному, сценическому искусству – административно нормируемым форматом компетенций и выдаваемого за профессиональный трудового стандарта без общественно вредных последствий и ущерба здоровью граждан ограничить нельзя.

Публичную же организацию охраны здоровья в целом подвергнуть компетентностной унификации можно и нужно – за изъятиями неблагоприятного влияния на медицинскую практику.

В целом изложенное позволяет сделать следующие выводы:

- необходимо избегать таких заимствований из-за рубежа, которые вместо ожидаемой определенности вносят ненужный беспорядок в существующую в России действительность;
- любые заимствования Россией из-за рубежа нуждаются в таком переосмыслении, которое позволяет их адаптировать к российской действительности без потери функционала и без конфликта с действующими регулятивами;
- имплементация заимствований из-за рубежа требует такой гармонизации всего релевантного массива законодательства, которая исключает разночтения и конкуренцию правовых норм.

Источники:

1. Вишнякова С.М. Профессиональное образование: Словарь. Ключевые понятия, термины, актуальная лексика. – М.: НМЦ СПО, 1999. С.131.
2. Компетентностный подход в высшем профессиональном образовании: хрестоматия-путеводитель / авт.-сост. А.В. Коваленко; под науч. ред. проф. М.Г. Минина. – Томск: Изд-во ТПУ, 2007. – 117 с.

3. Эмих В.В. Понятие компетенции государственного органа в современном Российском праве // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2010; 10: 379.

4. Le Deist F.D. & Winterton J. Что такое компетенции? Human Resource Development International, Vol. 8, No. 1, 27 – 46, March 2005, Toulouse Business School, France Пер.: Епутаев Я.Ю.