При численности населения ЮАР 42 млн 130 тыс. человек на государственной службе в 2006 г. находились 1 137 587 работников (чиновники, военнослужащие, работники образования и здравоохранения). Общая численность занятых только в органах госуправления и Вооруженных силах ЮАР составляет 505,7 тыс. человек. Они, в свою очередь, делятся на высококвалифицированных (108,4 тыс. человек), квалифицированных (302,0 тыс.) и полуквалифицированных работников (95,3 тыс.).

Государственная служба в Южно-Африканской Республике



Виктор ЛОБАНОВ
– кандидат политических наук, доцент Государственного университета управления (Москва), эксперт Всемирного банка

После падения режима апартеида в Южно-Африканской Республике в 1994 г. возникла необходимость отойти от старой административной практики управления и создать новую систему госслужбы, основанную на новых принципах. Нужно было переориентировать деятельность служащих на реальные потребности людей и внедрить систему управления по результатам. Эти задачи были изложены в так называемой Белой книге правительства «Управление человеческими ресурсами в госслужбе» (1997 г.), в которой предлагался план реформы управления кадрами в госаппарате страны. На законодательном уровне эта концепция была воплощена в законе о регулировании госслужбы (1999 г.).

Правительство ЮАР сумело создать систему управления госслужбой, которая включает два основных института: Комиссию по госслужбе и Министерство по делам госслужбы и администрации. Что они собой представляют и какие задачи решают?

Комиссия по госслужбе является независимым органом, подотчетным Национальной ассамблее – парламенту ЮАР. Она была создана в 1996 г. в «интересах установления эффективного и результативного государственного администрирования и обеспечения высоких стандартов профессиональной этики в госслужбе» [1]. В соответствии с общей концепцией этот институт должен играть главную роль в формировании и развитии системы госслужбы ЮАР путем надзора над тем, как на практике осуществляется управление

человеческими ресурсами в госаппарате, а также оценивать качество государственного администрирования в целом. Руководящий состав Комиссии включает 14 комиссаров, из которых 5 членов назначаются парламентом, а 9 выбираются законодательными органами провинций. В каждой провинции существуют филиалы Комиссии для контроля работы региональных чиновников.

Комиссия имеет конституционный мандат, что делает ее влиятельным институтом в системе надзора за работой исполнительных органов власти. Каждый год Комиссия представляет парламенту и президенту ЮАР отчет о работе правительства по каждому из следующих девяти принципов деятельности органов госуправления, заложенных в Конституции страны:

1. Развитие высоких этических стандартов и обеспечение моральных норм в госслужбе.

2. Результативность, экономность и эффективность в использовании национальных ресурсов органами государственной власти.

3. Обеспечение постоянного социально-экономического развития страны и решение актуальных общественных проблем.

4. Обеспечение справедливого и равного распределения государственных услуг и общественных благ.

5. Участие граждан в принятии государственных решений и ответственность органов власти за удовлетворение потребностей людей.

6. Развитие системы подотчетности органов государственной власти и высших должностных лиц.

7. Прозрачность и открытость деятельности органов государственной власти и доступность информации об их работе для населения.

8. Эффективное управление человеческими ресурсами госслужбы и профессиональное развитие служащих.

9. Обеспечение реального представительства и равного доступа на госслужбу для всех граждан страны.

Министерство по делам госслужбы и администрации ЮАР является органом исполнительной власти, который отвечает за практическую реализацию основных нормативно-правовых актов в отношении всей системы госслужбы страны. Это ведомство тесно сотрудничает с Комиссией по госслужбе и Министерством по делам регионального и местного управления. Таким образом, в стране сформирована достаточно сбалансированная система управления госслужбой и контроля за работой чиновников, когда ответственность разделена между законодательной и исполнительной властью. Более того, на конституционном уровне закреплены основные принципы госуправления, которые ежегодно оцениваются независимым органом, формируемым законодательной властью страны.

Большое значение для повышения качества работы органов госвласти имела разработка понятной и простой системы управления по результатам (performance management), основанной на перечисленных выше принципах. Под управлением по результатам понимается «особая система, позволяющая получать эффективный результат от деятельности институтов госслужбы путем создания и управления выполнением в рамках плановых целей, стандартов и необходимой компетенции» [2]. Стандарты выполнения – это взаимно согласованные критерии, которые определяют уровень выполнения работы в данной сфере. Если переводить дословно, то «performance management» означает управление ис-

полнением с ориентацией на конечные результаты работы. Отличительной чертой данной системы в ЮАР является единство двух элементов – управления исполнением и системы развития госслужбы (Performance Management and Development Systems – PMDS). Этот механизм включает все процессы и системы, созданные для того, чтобы управлять и совершенствовать выполнение работ в органах исполнительной власти.

Была предложена пошаговая модель внедрения управления по результатам, включая: консультации, развитие стратегии внедрения, десять стадий процесса внедрения, формирование полного цикла управления выполнением, оценку результатов. Особо отмечалась необходимость консультаций с заинтересованными сторонами, к числу которых были отнесены руководители, профсоюзы, госслужащие. При разработке плана внедрения принимался документ, охватывающий стратегические, управленческие и операционные основы системы PMDS, в том числе цели, задачи и руководящие принципы.

Какова практическая польза от внедрения данной системы для конкретных правительственных организаций? В методических указаниях говорится, что она используется для управления процессом служебной деятельности через оценку выполнения задач и функций; управления системой назначения на государственные должности; принятия решения о материальном поощрении служащих; определения потребности в обучении и профессиональном развитии работников; уменьшения случаев плохого выполнения служебных обязанностей.

Впоследствии было издано «Руководство по внедрению системы управления по результатам», в котором предлагались несколько этапов работы, включая необходимые ресурсы, действия и ожидаемые результаты.

На этапе инициирования проекта на входе (ресурсы, действия) рекомендовалось определить основных исполнителей, время и масштаб проекта, его ключевые стадии и циклы, выделить субпроекты, руководителей субпроектов, членов рабочей группы. На выходе (ожидаемые результаты) должны быть: команда исполнителей, план проекта, его бюджет, информированность всех заинтересованных сторон о целях, задачах, времени реализации проекта и его содержании.

Особое внимание при модернизации государственного управления ЮАР уделялось созданию службы высших руководителей (Senior Management Service). Отмечалось, что закрепление специалистов на высших государственных должностях должно рассматриваться в контексте конкуренции между государственным и частным сектором с учетом роста глобализации и обеспечения конкурентных преимуществ страны.

В ЮАР сформировалась отдельная «служба высших руководителей», имеющая свои правила приема, продвижения, материального обеспечения и увольнения высших чиновников. В нее входят 3452 члена, из которых 31% – женщины. В настоящее время они нанимаются на контрактной основе на максимальный срок от трех до пяти лет.

Действующая с 1999 г. система управления по результатам для высших чиновников состоит из трех элементов:

1. Рабочее соглашение (договор) с руководителем о результатах и показателях выполнения задач на весь финансовый год.

2. Список ключевых показателей

выполнения, по которым оценивается деятельность.

3. Непосредственные итоги работы и ожидаемые эффекты.

Соглашение о результатах работы является основой для формирования индивидуального плана профессионального развития. Соглашение включает также критерии управленческой компетенции руководителя, позволяющие оценить качество практического менеджмента. Для руководителей департаментов установлены 11 критериев управленческой компетенции, а для других высших чиновников – не менее пяти критериев. Оценка выполнения основывается на двух формальных процедурах: в середине и конце цикла выполнения.

Система материального обеспечения и стимулирования руководителей базируется на финансовом пакете. В него входят базовый должностной оклад, составляющий 60% всего пакета, с которого начисляется пенсия, и переменная часть пакета – 40% от всей суммы, которая включает бонусы за автостраховку, медицинскую страховку, жилищные займы, тринадцатую зарплату, специальные бонусы.

Пакет ежегодно регулируется министром по делам госслужбы и администрации в зависимости от «уровня жизни» в стране, чтобы обеспечить достойную зарплату. Что касается пенсий, то полностью они выплачиваются при стаже работы на госслужбе не менее 10 лет. Чтобы удержать руководителей, закон о госслужбе позволяет устанавливать им повышенные должностные оклады в рамках диапазона зарплат. При хороших результатах надбавка к пенсии увеличивается, так как повышается на 1,5% базовая зарплата госслужащего. Если оценка выполнения «выше ожидаемого», то ежегодная премия увеличивается на 3-5%, а при оценке «очень хорошее» – на 6-8%.

При аттестации высших чиновников формируются специальные комиссии, состоящие из представителей различных ведомств. Непосредственные руководители участвуют в начальных заседаниях аттестационных комиссий, на которых они представляют короткий отчет о работе глав департаментов, а также отвечают на вопросы членов комиссий. Аттестационная комиссия представляет руководителям письменные рекомендации, касающиеся работы глав департаментов. Кроме того, указываются области, в которых необходимо дополнительное профессиональное развитие. Оценка качества работы на уровне «4» и «5» является основанием для выплаты денежного бонуса. В 2002 г. кабинет министров сделал оценку глав департаментов обязательным для региональных органов власти.

Результаты оценки направляются президенту и премьер-министру ЮАР. Если глава департамента не согласен с решением непосредственного руководителя в отношении оценки, он может требовать дополнительной аттестации и направить апелляцию в надзорный орган, возглавляемый вице-президентом и министром госслужбы страны.

Высокий уровень квалификации государственных руководителей позволяет выиграть в конкурентной борьбе и обеспечить своей стране достойное место в мировом сообществе.

Литература

1. Republic of South Africa. The Constitution of the Republic of South Africa, 1996. Act 108 of 1996. Chapter 10. P.107.
2. Report on the State of Performance Management Systems in the South Africa Public Service. PSC. July 2004. P.3.