

Виктор ЛОБАНОВ

Госслужба США: подготовка высших руководителей

Эффективность госаппарата во многом определяется профессионализмом и компетентностью чиновников, занимающих высшие должности и непосредственно отвечающих за работу департаментов, управлений и отделов. Во многих странах сформирован специальный институт – служба высших государственных руководителей, главная задача которой состоит в том, чтобы обеспечить гибкое управление этой категорией госслужащих и их качественный состав.

Из 30 стран, входящих в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), 22 имеют отдельную службу высших руководителей (Бельгия, Греция, Канада, Чехия, Финляндия, Франция, Великобритания, Италия, Япония, Португалия, Турция, США и др.). Это карьерная государственная служба, обеспечивающая отбор хорошо обученных и опытных руководителей для выполнения государственных функций и задач. Ее особенностями являются: назначение на конкурсной основе в соответствии с заслугами (merit systems), требование владения специальными управленческими навыками и умение работать в системе централизованного управления. Она рассматривается как «медиаторский институт» между политической и административной сферой, между различными министерствами и ведомствами [1].

Причины появления такой службы различны: желание сформировать корпоративную культуру и избежать фрагментации в госаппарате; создать более гибкую систему назначения и благоприятные условия работы для руководителей высшего звена; провести более четкое разделение среди политических назначенцев и кадровых чиновников на высшем уровне, чтобы обеспечить баланс между политической ответственностью и нейтральной компетентностью, профессионализмом в госуправлении.

Отмечают четыре основные тенденции в этой сфере: а) акцент на развитие и привлечение лидеров; б) выделение этой группы и формирование особого типа высшей государственной службы на контрактной основе; в) развитие отдельной «карьерной» структуры внутри гибкой и открытой системы управления человеческими ресурсами; г) использование этой структуры для культурных изменений и создание механизма индивидуальной ответственности за результаты выполнения работы [2].

Рассмотрим, как работает такая система на примере США, учитывая, что многие страны взяли за основу американский опыт. В госслужбе США установлены три категории высших государственных должностей: SES (Senior Executive Service) – должности службы высших руководителей, которые отвечают критериям, установленным в разделе законодательных актов США

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

– 5USC 3132 (выполнение руководящих функций превышает 25% рабочего времени); ST (scientific and professional) – должности для высших научных специалистов; прием на них происходит только на конкурсной основе; SL (senior level) – должности, которые не отвечают критериям должности SES (руководящие функции отсутствуют или не превышают 25% рабочего времени) и не связаны с проведением научных работ по должностям ST; прием на них может проводиться на конкурсной основе или без конкурса в порядке исключения. Общая численность федеральной гражданской службы США составляет 2713,2 тыс. человек (2004 г.), в том числе в органах исполнительной власти – 2649,3 тысяч.

Служба высших чиновников (SES) в США была создана в 1978 г. в процессе проведения реформы госслужбы. Это отдельная персональная система в федеральных органах исполнительной власти, насчитывающая 7338 карьерных и некарьерных служащих (2007 г.), которые занимают промежуточное положение между политическими руководителями, назначаемыми Президентом США, и остальными федеральными госслужащими; им отданы ключевые посты в 75 министерствах и ведомствах. Общий профиль этой группы: средний возраст – 52,4 года, стаж госслужбы – 25,2 года, доля женщин – 26,7%.

Основная цель состояла в том, чтобы сформировать группу высших руководителей, которые имели бы общие ценности, обладали широким кругозором и владели управленческими навыками. Члены Службы высших руководителей (далее – Служба) должны воплощать политическую стратегию в реальность, являясь единой руководящей корпорацией. Главная миссия Службы – гарантировать, что государственное руководство отвечает потребностям и целям нации и в то же время делает это на самом высоком уровне. Непосредственное управление этой группой осуществляет специальный отдел (Office of executive & management policy), входящий в федеральное Управление кадровой службы (Office of Personnel Management). Активно работает Ассоциация высших руководителей (SEA), представляющая интересы высших карьерных чиновников [3].

В Службе высших руководителей имеются две категории должностей (карьерные и общие) и четыре типа назначения на должности службы.

1. Карьерное назначение посредством конкурентного отбора на основе модели управленческой квалификации (ECQs) на карьерные и общие должности, утверждаемые специальной Квалификационной комиссией и УКС.

2. Некарьерное назначение, проводимое Управлением кадровой службы только на общие должности.

3. Временное назначение на срок не более 3 лет на общие должности для выполнения специальных работ или проектов.

4. Чрезвычайное назначение на срок не более 18 месяцев на общие должности в случае особых обстоятельств.

Доля временных и чрезвычайных назначений не должна превышать 5% от общего числа должностей Службы. В 2004 г. из 7868 должностей было занято 6811 (карьерные должности – 5997 человек, некарьерные – 674 человека, временные – 140 человек) [4].

Чтобы занять соответствующий государственный пост в карьерном сегменте, необходимо пройти конкурс и обладать компетенциями в пяти сферах управления (ECQs). Помимо этого, существует альтернативный способ поступления путем участия в специальной обучающей программе. Всем кандидатам рекомендуется описать свою профессиональную деятельность на основе четырехступенчатой модели.

1. Проблемы (какие проблемы они решали).
2. Контекст (в какой среде действовали).
3. Действия (что конкретно делали).
4. Результаты (каков итог их работы).

В каждом федеральном ведомстве создан Совет по управленческим ресурсам (Executive Resources Board), который определяет процедуру найма и отбора на руководящие должности. Этот процесс включает следующие этапы: объявление об имеющихся вакансиях; предъявление документов кандидатами; предварительное собеседование и оценка их деловых качеств; рекомендации Совета о лучших кандидатах; выбор кандидатов, удовлетворяющих профессиональным и управленческим критериям. Затем все документы направляются в федеральную Квалификационную комиссию УКС (Qualification Review Board), которая проводит сертификацию кандидатов. После этого происходит прием на должности Службы высших руководителей. Отбор кандидатов может осуществляться по нескольким критериям.

Критерий А. Наличие управленческого опыта во всех пяти сферах ECQs и прохождение конкурсного отбора.

Критерий В. Успешное завершение специальный учебной программы (Candidate Development Program), которая включает разработку индивидуального плана профессионального развития, не менее 80 часов обучения, 4 месяца работы вне своей организации, наличие наставника из членов Службы.

Критерий С. Обладание специфическими профессиональными качествами, обеспечивающими высокий эффект в работе.

Как правило, все кандидаты оцениваются в соответствии с моделью управленческой компетенции.

Структура модели включает три элемента. Во-первых, установлены сферы компетенции, определяющие ядро управленческой квалификации. Во-вторых, в каждой сфере компетенции определены необходимые профессиональные и личные качества руководителя. В-третьих, даны ключевые характеристики, представляющие описание служебной деятельности руководителя во всех областях управленческой компетенции. Для членов Службы выделены пять сфер управленческих компетенций, которые изложены в руководящем документе – Основы квалификации руководителя (The Executive

Core Qualification, ECQs). В нем определены компетенции, необходимые для развития корпоративной культуры в федеральных органах власти с целью достижения высоких результатов в работе, обслуживании потребителей, формирования успешных команд и союзов внутри и вне организации.

1. Управление изменениями – способность проводить стратегические изменения как внутри, так и вне организации в соответствии с организационными целями; устанавливать перспективные задачи и реализовывать их в постоянно меняющейся среде (деловые качества – креативность и новаторство, гибкость, понимание внешней среды, стратегическое мышление, организационное видение, стабильность).

2. Управление персоналом – способность руководить людьми в соответствии с организационным видением, миссией и целями; создавать рабочую обстановку для развития персонала; обеспечивать кооперацию и групповую работу; способствовать конструктивному решению конфликтов (деловые качества – развитие персонала, управление конфликтами, формирование команд, повышение разнообразия персонала).

3. Достижение результатов – способность добиваться выполнения организационных целей и ожиданий потребителей; умение принимать решения для получения качественных результатов, используя профессиональные знания, анализируя проблемы и оценивая риски (деловые качества – ответственность, решительность, ориентация на потребителей, разработка решений, предприимчивость, профессиональная компетентность).

4. Управление ресурсами – способность управлять человеческими, финансовыми и информационными ресурсами (деловые качества – управление финансами, человеческим капиталом, современными технологиями).

5. Формирование коалиций – способность создавать союзы и партнерские отношения внутри ведомства, с другими федеральными агентствами, региональными и местными властями, организациями частного сектора, иностранными правительствами, международными организациями для достижения общих целей (деловые качества – развитие партнерства, понимание политики, ведение переговоров).

Кроме того, Основы квалификации (ECQs) включают характеристики, определяющие профессиональные действия и поведенческие модели, которые являются наиболее важными для успешной работы на руководящих должностях госслужбы США. Это позволяет министерствам целенаправленно отбирать кандидатов на должности Службы, оценивать их деятельность, управлять результатами труда, развивать лидерские качества [5].

Особое внимание в США обращают на профессиональное развитие высших чиновников и повышение уровня их компетенции во всех пяти сферах ECQs. Для этого созданы три федеральных и пять региональных Центров управленческого развития и Федеральный институт управления. Предлагаются пять типовых учебных программ: управление персоналом, управление по результатам, управление ресурсами, переговоры на основе интересов, семинар в Вашингтоне (управление изменениями и формирование коалиций). Используются различные формы управленческого развития: обучение и тренинги, коучинг, наставничество, участие в проектах и т.д. Наибольшее распространение получили три формы повышения квалификации – обучение, ротации и стажировки.

Отдельная программа разработана для кандидатов в Службу высших руководителей, имеющих лидерский потенциал, с целью повышения уровня их управленческой квалификации, формирования единой корпоративной культуры и успешной работы на руководящих должностях на основе общих ценностей, что позволяет избавиться от узковедомственного подхода при решении государственных задач. Продолжительность этой программы – от 18 до 24 месяцев. Она открыта для всех служащих 14-го и 15-го разрядов, работающих в органах государственной власти. При успешном завершении программы кандидат может претендовать на занятие должности Службы без прохождения конкурсного отбора.

Законодательство обязывает все федеральные ведомства разрабатывать планы профессионального развития высших руководителей (Executive Development Plan – EDP), которые включают долгосрочные и краткосрочные цели, перечень мероприятий (учебные курсы, чтение специальной литературы, стажировки и т.д.), сроки и ожидаемые результаты. План должен быть у каждого члена Службы, за его выполнение он обязан ежегодно отчитываться.

Система оплаты и стимулирования руководителей – один из самых острых вопросов. Вначале члены Службы имели шесть должностных разрядов, но с 2004 г. перешли к более гибкой системе окладов, когда устанавливается лишь минимальный и максимальный уровень. Была введена система управления по результатам: заработная плата связывалась с итогами работы самого руководителя, его подчиненных и структурного подразделения в целом. Денежный оклад определяется руководителем ведомства индивидуально для каждого члена в зависимости от объема работы, квалификации, обязанностей, уровня ответственности, характера и итогов деятельности. В 2008 г. сетка денежного оклада составляла для ведомств с сертификатами Службы от 114468 до 172200 долл. в год, а для не сертифицированных должностей – от 114468 до 158500 долл. в год. Данная система окладов зависит от размера заработной платы руководителей, занимающих высшие государственные должности, в частности вице-президента США (221100 долл. в 2008 г.). Кроме того, ведомства могут платить членам Службы материальные компенсации в случае их перемещения в другой регион; когда возникают трудности в заполнении вакантной должности или сотрудник с уникальной квалификацией собирается уволиться. Но все эти выплаты не должны превышать 25% основного оклада.

Если руководитель демонстрирует высокие показатели выполнения или расширяется сфера его ответственности, то через год его основная ставка может быть повышена. Имеются 22 вида материального поощрения для карьерных чиновников и 11 – для политических назначенцев. Члены Службы могут получить бонус за хорошие результаты работы по рекомендации Совета по оценке выполнения данного ведомства, составляющий от 5% до 20% основного должностного оклада в конце отчетного периода.

Помимо этого, установлены две награды Президента США для особо отличившихся карьерных служащих, составляющие 35 и 20% от годовой зарплаты. Эти награды ежегодно получают, соответственно, 1% и 5% членов Службы, которых оценивают по двум ключевым критериям – достижение высоких результатов и эффективное руководство. Одновременно им вручается грамота Президента США. Гласность и четкое определение всех видов поощрения и льгот позволяют не только контролировать доходы высших руководителей, но и создать систему их мотивации и стимулирования. Так, по результатам опроса (2007 г.), 67% членов Службы были удовлетворены признанием их хорошей работы, а 72% видели связь между бонусами и оценкой деятельности.

Опыт США показывает, что для успешной модернизации общества необходимы три условия, непосредственно связанные с деятельностью высших чиновников: а) общее видение в отношении стратегического развития страны, разделяемое политиками и администраторами; б) постоянство принципов и взглядов на стратегию реформирования; в) единство слова и дела, особенно на высшем уровне.

В России требуется сформировать эффективную систему работы с руководящими кадрами, уделив основное внимание развитию их управленческих знаний и навыков. В настоящее время ощущается дефицит двух групп руководителей – федеральных и региональных лидеров, способных разработать и осуществить реформы, добиться поставленных целей в условиях динамичной среды, а также менеджеров крупных государственных проектов и программ. Поэтому необходимо создание специальной системы работы с высшими чиновниками на федеральном и региональном уровнях с четкими стандартами отбора и назначения, профессионального развития и стимулирования, оценкой результатов их работы. От этого непосредственно зависит качество жизни граждан и темпы социально-экономического развития страны.

Литература

1. Towards government at a glance: Identification of core data and issues related to public sector efficiency. OECD, France, 2008.
2. Modernising government. The way forward. OECD, 2005.
3. *Лобанов В.В.* Работа с высшим административным персоналом в США и других зарубежных странах. Монография, М., 2006.
4. The Status of Senior Executive Service. US OPM, 2004.
5. Guide to Senior Executive Service Qualifications. US OPM, 2006.

Дмитрий МАСЛОВ

Модель CAF для улучшения качества публичного менеджмента

CAF в Европе

В последние годы мировая практика менеджмента в организациях бюджетной сферы, в том числе в органах государственной исполнительной власти и местного самоуправления, указывает на явную тенденцию к заимствованию из бизнеса моделей и методов, обеспечивающих устойчивость и конкурентоспособность коммерческим компаниям. Эффективность в бюджетной сфере становится синонимом эффективного государства. Ее главным мерилом выступает качество публичных услуг, а «качество» понимается как степень удовлетворения потребностей каждого гражданина в отдельности и общества в целом.

Для улучшения качества публичных услуг и повышения эффективности деятельности организаций бюджетной сферы в 2000 году в Европе под эгидой Еврокомиссии в Европейском институте административного управления (EIPA) была разработана «Общая схема оценки» (Common Assessment Framework – далее модель CAF), которая сегодня успешно внедряется во многих европейских странах. В ее основу положена широко известная бизнес-модель делового совершенства Европейского фонда управления качеством (модель EFQM) [1].

Применение CAF предполагает комплексное обследование деятельности организаций бюджетной сферы на основе диагностической самооценки. Кроме того, CAF представляет собой инструмент сравнительного анализа (бенчмаркинга) институциональных систем европейских государств, а также механизм для определения и распространения лучших практик публичного менеджмента.

Сегодня в 27 европейских странах CAF является неотъемлемым элементом государственных программ рефор-

Дмитрий МАСЛОВ – кандидат экономических наук, директор Научного центра бенчмаркинга и совершенствования Ивановского государственного энергетического университета