

«Мудрость людей пропорциональна не их опыту, а их способности к его приобретению»

Б. Шоу

«Наука – это истина, помноженная на сомнение»

П. Валери

Успех экономических и социальных реформ в России в немалой степени зависит от профессионализма государственных служащих. Они должны обладать знаниями и навыками, позволяющими им воспринимать значительные объемы информации, действовать в условиях стремительно меняющейся внешней среды, принимать решения в нестандартных ситуациях, прогнозировать развитие политических, экономических и социальных процессов. В этой связи значительно возрастают требования к системе дополнительного профессионального образования госслужащих, особенно руководителей высшего и среднего звена.

Британский опыт реализации программ **профессионального развития** государственных гражданских служащих





Александр ЛАПТЕВ
– начальник департамента по вопросам подготовки, переподготовки и повышения квалификации федеральных государственных служащих Управления Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы,
кандидат экономических наук

Александр КОЧЕГУРА
– заместитель заведующего кафедрой государственного и муниципального управления Российского университета дружбы народов

Чтобы своевременно реагировать на реальные потребности государственных органов, система дополнительного профессионального образования (ДПО) должна обладать достаточной гибкостью. Обеспечить решение этих вопросов могли бы программы профессионального развития гражданских служащих.

О важности таких программ в

рамках отдельного государственного органа впервые отмечено в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ст. 60, ч. 2, п. 1). Законом установлено, что приоритетными направлениями формирования кадрового состава гражданской службы являются профессиональная подготовка гражданских служащих, переподготовка, повышение квалификации и стажировка в соответствии с программами их профессионального развития.

Для реализации данного положения Указом Президента Российской Федерации от 28 декабря 2006 г. № 1474 «О дополнительном профессиональном образовании государственных служащих Российской Федерации» предусмотрена разработка в каждом государственном органе указанных программ, базирующихся на индивидуальных планах профессионального развития государственных служащих, и дано поручение Правительству Российской Федерации обеспечить подготовку положения о программе государственного органа по профессиональному развитию государственных гражданских служащих Российской Федерации.

Поскольку в нашей стране опыт реализации подобных программ отсутствует, целесообразно, на наш взгляд, обратиться к зарубежному, в частности британскому, опыту. Для ознакомления с ним британской стороной был организован учебный семинар в рамках проекта ТАСИС «Административная реформа 2». Информация, полученная в ходе лекционных занятий и рабочих встреч с представителями государственных органов и учебных заведений, была систематизирована и использована в настоящей статье.

Повышению профессионализма кадров государственного аппарата в Великобритании традиционно уделяется исключительно важное внимание. В рамках последней «волны» реформ государственного управления, инициированной руководством страны в 80-е годы прошлого столетия, идет постоянный поиск наиболее эффективных способов, методов и средств поддержания высокого уровня профессионализма и мотивации кадров государственного управления.

Остановимся на некоторых особенностях организации и функционирования государственной гражданской службы (civil service) Великобритании. Прежде всего отметим, что вопросы подбора кадров для гражданской службы и их карьерного продвижения выведены из-под контроля глав министерств и ведомств. Концепция карьерной, основанной на принципах постоянной занятости, деполитизированной системы государственной гражданской службы берет свое начало с середины XIX в. и связана с реформой государственной бюрократии. По мнению британских специалистов, подобная система государственной гражданской службы обеспечивает профессионализм и преемственность работников, долгосрочность «корпоративной памяти» и является одним из действенных способов предотвращения коррупции.

Общее руководство гражданской службой осуществляет премьер-министр, который делегирует значительную часть своих полно-

мочий в этой области главе государственной гражданской службы (Head of the Civil Service). Последний возглавляет департамент по управлению гражданской службой (Civil Service Management Board).

Управление кадрами и их профессиональным развитием в значительной степени децентрализовано и находится в ведении отдельных министерств и ведомств. Исключение составляют гражданские служащие, занимающие должности трех высших категорий (grade), которые объединены в Службу высших руководителей (Senior civil service).

В то же время существуют общие правила и рекомендации (в том числе и по вопросам управления кадрами), устанавливаемые секретариатом кабинета министров, который отвечает за координацию политики и стратегии всех правительственных учреждений и выпускает соответствующие нормативные акты и административные правила. Так, Кодекс управления гражданской службой (Civil Service Management Code) содержит указания министерствам и ведомствам относительно сроков и условий труда гражданских служащих, механизма замещения вакантных должностей и профессиональных требований, предъявляемых к кандидатам в соответствии с Законом 1992 г. «О гражданской службе» (Civil Service Management Functions Act). За секретариатом кабинета министров сохраняется право осуществлять проверку и надзор за соблюдением данного кодекса и других нормативных актов.

Современная практика разработки и реализации в Великобритании программ профессионального развития гражданских служащих связана с принятием в 2004 г. программы «Профессиональные навыки для правительства» — Professional Skills for Government (ПНП). Работа над ней велась специалистами и экспертами гражданской службы по заданию департамента по управлению гражданской службой.

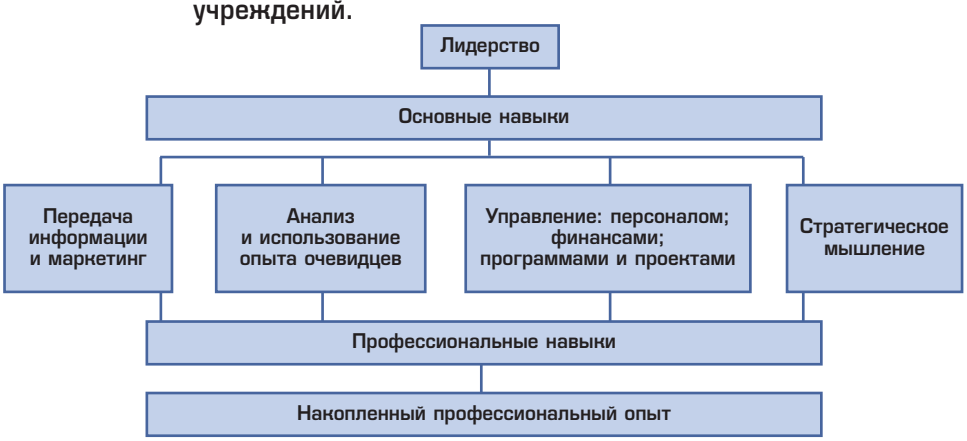
Программа ПНП была задумана прежде всего как программа действий, направленная на формирование и постоянное совершенствование у служащих профессионально значимых знаний, навыков и умений, а также других качеств, необходимых для надлежащего выполнения должностных функций и обязанностей. Программа призвана в наибольшей степени раскрыть способности и потенциальные возможности государственных служащих в интересах успешного решения стоящих перед ними задач, их дальнейшего карьерного роста, и, не в последнюю очередь, в интересах эффективной реализации среднесрочных и долгосрочных стратегических планов соответствующих ведомств.

Британскими экспертами разработана модель профессиональных навыков для системы государственных учреждений, которая положена в основу формирования программ профессионального развития руководящего состава государственных служащих и лиц, находящихся в резерве на их замещение (Диаграмма № 1,с. 68).

В основе этой модели лежит необходимость развития у государственных служащих такой черты как «лидерство», структура которой представлена Диаграммой № 2 (с. 68).

При этом, как видно из первой диаграммы, на степень развития «ос-

Диаграмма 1. Профессиональные навыки для системы государственных учреждений.



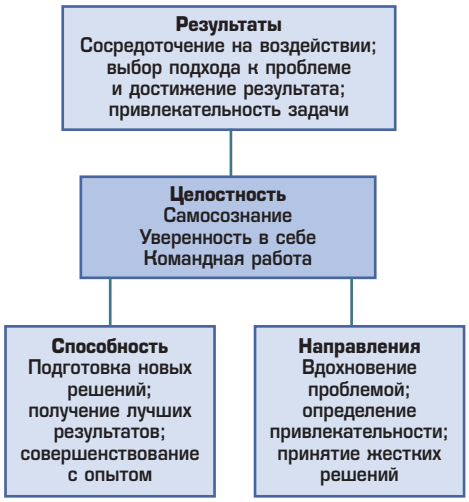
новных навыков» непосредственным образом влияют «профессиональные навыки», которые необходимо совершенствовать с учетом применения современных кадровых технологий и развития системы подготовки и дополнительного профессионального образования государственных служащих.

Для развития профессиональных навыков, по мнению британских экспертов, необходимо использовать индивидуальный план профессионального развития (personal development individual plan) гражданского служащего, составляемый служащим и его непосредственным начальником и утверждаемый руководством ведомства, который одновременно является составной частью механизма индивидуального долгосрочного планирования карьеры и профессионального развития служащего. Содержание и направленность индивидуальных планов и программы государственных органов по профессиональному развитию государственных служащих в решающей степени определяются перечнем компетенций (знаний, умений и навыков), которыми должен обладать гражданский служащий, исполняющий обязанности по той или иной должности. При подготовке индивидуальных планов и последующей оценке их реализации по результатам работы за год широко используется процедура самооценки.

Секретариат кабинета министров выступает в данном процессе главным образом как источник методологических рекомендаций по составлению программ профессионального развития руководящего состава госорганов.

Программа профессионального

Диаграмма 2. Структура лидерства.



развития руководящего состава государственной службы (программа Fast Stream) выделена в отдельное направление деятельности госорганов и осуществляется преимущественно на рабочих местах путем развития системы наставничества и применения дистанционного обучения по программам локального сервера и Интернет-сайта.

Важно подчеркнуть, что указанная программа была задумана и реализуется не как программа дополнительного профессионального образования, а как стратегия профессионального развития на уровне отдельного служащего и отдельного ведомства.

Отличительными чертами программы являются ее комплексный характер и нацеленность на перспективу, что означает взаимосвязь образовательной составляющей с системами кадрового планирования, оплаты труда, управления по результатам и стратегией развития соответствующего ведомства и подразделения, а также долгосрочный характер самой программы (как правило, рассчитана на срок от трех до пяти лет).

Программы профессионального развития кадров ведущих министерств и ведомств утверждаются профильными комитетами Британского парламента.

При разработке программы учитывается накопленный в Великобритании опыт реализации программ профессионального развития для руководящего состава гражданской службы и выбора необходимых компетенций для руководящего состава государственных органов. В качестве примера можно привести перечень основных требований к компетенциям (квалификационным качествам), которыми должны обладать лица, замещающие высшие должности гражданской службы:

- умение ставить цель и определять направление работы;
- умение служить в качестве личного примера;
- умение мыслить стратегически, развивая идеи и возможности для достижения целей;
- умение максимально использовать кадровый потенциал, мотивируя и развивая кадры с целью обеспечения наибольшей результативности их труда;
- умение обучаться и совершенствовать работу на основе опыта и новых идей;
- умение обеспечивать эффективность рабочего процесса путем достижения максимальных результатов при минимальных затратах.

В дальнейшем этот перечень был конкретизирован и детализирован и нашел отражение в основных компетенциях руководителей государственной гражданской службы, используемых для оценки результатов их деятельности за определенный период и потребностей в повышении квалификации руководящего состава гражданской службы.

В настоящее время аналогичные структуры компетенций для гражданских служащих практически всех категорий и уровней разработаны и широко используются в большинстве центральных министерств и ведомств Великобритании.

Что касается форм и видов ДПО, а также содержания образовательных программ, то они направлены на формирование профессиональных навыков госслужащих и в значительной степени зависят от целевой аудитории.

Основные компетенции руководящего состава гражданской службы.

Эффективность поведенческих характеристик	Неэффективность поведенческих характеристик
Постановка цели и руководство – формирование и изложение взглядов на будущее	
• Понимание, чего следует добиваться • Привлечение других к принятию решения • Изложение убедительного взгляда на будущее • Постановка четких краткосрочных и долгосрочных целей • Составление реальных и осуществимых планов • Согласование четко распределенных обязанностей и целей для достижения результатов	• Надежда на других при осуществлении руководства • Использование сверхосторожных методов • Предположение, что люди без указания сами понимают, что от них требуется • Неспособность видеть общую картину
Личное воздействие – руководство на примере	
• Доступность для всех • Честность и принципиальность • Гибкость, жизнерадостность и решительность • Четкое определение проблем и готовность их решать • Высказывание того, что люди, возможно, не хотят услышать • Принятие взвешенных решений • Личная ответственность за свои решения и за их результат • Энергичное и ответственное выполнение корпоративных решений	• На словах одно, а на деле другое • Восприятие противоположной точки зрения как критики в свой адрес • Узкий подход, игнорирование более широких интересов • Принятие установившегося положения вещей • Необщительность и высокомерие • Проявление напористости без уверенности в себе
Стратегическое мышление – реализация идей и возможностей для достижения необходимых целей	
• Восприятие более широких политико-организационных приоритетов • Усвоение и проникновение в смысл запутанной и сложной информации и различных взглядов • Нахождение возможности по-новому взглянуть на проблемы • Выявление возможностей улучшения выполнения обязательств за счет партнерства • Предвидение и управление факторами риска • Объективное консультирование, строящееся на обоснованных фактах и анализе • Четкое и убедительное изложение идей	• Работа исходя только из собственных взглядов и представлений • Неспособность устанавливать связи между идеями и людьми • Сосредоточенность только на частностях • Сосредоточенность на интеллектуальных разговорах в ущерб действиям • Неспособность учитывать нужды разнохарактерного коллектива
Получение максимальной отдачи от людей – стимулирование и мотивация в целях повышения эффективности труда	
• Знакомство с каждым работником и их стремлениями • Приспосабливание стиля руководства к разным людям, культуре и ситуациям • Выявление и воспитание талантов • Понимание, когда нужно вмешиваться, а когда нет	• Работа только с самыми компетентными людьми • Умение писать, а не говорить • Наличие неменяющегося стиля руководства • Отсутствие интересных и требующих напряжения сил поручений • Ощущение неловкости в работе с людьми разного уровня подготовки

• Умение прислушиваться к различным мнениям и учитывать их • Наставничество • Решение задач, связанных с низкой эффективностью труда и неподобающим поведением • Похвала за достижения и празднование успехов	• Стремление перекладывать вину на других • Стремление избегать сообщений, связанных с плохими новостями
Повышение квалификации – приобретение новых знаний и опыта для получения более высоких результатов	
• Осознание собственных сильных, слабых сторон и мотивации • Использование знаний из собственного опыта и опыта других • Установление продуктивных связей с людьми внутри и за пределами организации • Информированность, понимание значения и учет различных точек зрения • Поиск новых идей и возможностей учиться • Готовность делиться идеями и информацией с другими • Стимулирование экспериментирования и использование инновационных методов работы • Работа с партнерами в целях получения оптимальных практических результатов • Быстрая и гибкая адаптация к переменам	• Неспособность встать на точку зрения других людей • Непонимание позиции других людей • Неумение слушать других • Стремление придерживаться устаревших методов работы • Отсутствие готовности идти на риск и неопределенность
Сосредоточенность на выполнении обязательств – эффективное использование денежных средств	
• Организация работы с соблюдением сроков, бюджета и согласованных нормативов качества • Ведение переговоров о ресурсах, необходимых для выполнения работы • Строгость контроля и анализа хода работ и эффективности труда • Следование курсу, несмотря на препятствия и проблемы • Изменение ресурсов по мере изменения приоритетов • Стремление постоянно повышать эффективность труда • Оптимальное использование талантов, технологических возможностей и ресурсов для получения необходимых результатов	• Стремление к выполнению обязательств без учета мнения коллектива и своего собственного • Сосредоточенность усилий на ходе работ, а не на результатах • Стремление избегать проблем • Постоянное «тушение пожара» • Приписывание заслуг только себе • Неспособность управлять факторами риска

По нашему мнению, изложенный материал можно использовать при формировании программ государственных органов по профессиональному развитию государственных служащих, в чьи должностные обязанности входит руководство коллективами, а также учебным заведениям при разработке образовательных программ для работников, замещающих высшие и главные должности государственной гражданской службы категорий «руководители», «помощники» (советники) и «специалисты».