

Андрей СОРОКО

Управление персоналом на государственной службе Ирландии

В 2006 г. премьер-министром Ирландии Б. Ахерном была инициирована комплексная оценка функционирования системы государственной службы Ирландии. Предполагалось провести сравнительный анализ ее организационных и правовых основ с государственными службами других стран, имеющих схожие характеристики, и по итогам подготовить рекомендации по направлениям реформирования государственной службы Ирландии. Выполнение работы было поручено Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

В результате двухлетней работы в апреле 2008 г. был подготовлен доклад ОЭСР «Ирландия: движение к созданию интегрированной государственной службы» с выводом о том, что государственная служба Ирландии по сравнению с другими странами Европейского союза в достаточной степени эффективна и привлекательна для граждан. При этом все же была отмечена необходимость:

– совершенствования деятельности министерств и ведомств в решении вопросов государственного управления;

– повышения эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих за счет формирования новой корпоративной культуры;

– формирования системы ротации, т. е. горизонтального и вертикального перемещения должностных лиц министерств и ведомств в структуры муниципальных органов и назначение руководителей муниципальных органов власти на должности государственной службы в министерства и ведомства;

– формирования нового имиджа государственной службы как системы предоставления услуг гражданам.

Остановимся более подробно на некоторых аспектах управления персоналом на государственной службе Ирландии, которые при соответствующей адаптации могли бы быть использованы в целях совершенствования системы государственной службы Российской Федерации. Прежде всего это касается *создания государственного органа, в компетенцию которого входят вопросы привлечения и отбора кадров на государственную службу*.

В системе Министерства финансов Ирландии была создана Служба по назначениям на государственную службу (PAS), в задачи которой входит обеспечение в интересах министерств и ведомств (в соответствии с запросами) проведения процедур отбора и найма персонала на государственную службу. PAS также осуществляет контроль за соблюдением правил проведения конкурсных мероприятий на государственной службе, в тех

Андрей СОРОКО – кандидат политических наук

министерствах и ведомствах, которые имеют соответствующую лицензию для самостоятельного проведения конкурсных процедур. Такой подход, безусловно, оправдан и может быть использован у в процессе осуществления вневедомственного контроля за назначением на должности государственной службы.

Заслуживает внимания применение информационных технологий на государственной службе. В Ирландии активно используются системы как общего, так и локального доступа. Во-первых, это портал Службы PAS (www.publicjobs.ie), который является не только источником информации, но и средством первичной оценки кандидатов при рассмотрении на ту или иную вакантную должность государственной службы (хранится информация о персональных данных, проводится первичная оценка специальных знаний, тестирование для определения деловых качеств и т. д.). Во-вторых, это Информационная система управления кадрами (HRMS). Она была разработана в 2005 г. в рамках создания единой кадровой системы государственной службы Ирландии. В течение двух лет к HRMS, размещенной в локальной сети, были подключены государственные органы исполнительной власти Ирландии. Основная задача – освободить кадровые службы министерств и ведомств от выполнения рутинных процедур и предоставить возможность сконцентрироваться на выработке кадровой стратегии министерства или ведомства в целом.

В результате внедрения указанной системы общие издержки, которые государственные органы несут в рамках обслуживания своих внутриведомственных кадровых систем (если таковые имеются), были сокращены, в том числе за счет применения так называемых «совместных услуг» (мероприятия по подбору персонала на вакантные должности).

Особого внимания заслуживает проведение конкурсных процедур для министерств и ведомств. Как говорилось выше, за организацию назначений на государственную службу в Ирландии отвечает Служба PAS. Прежде всего кадровая служба министерства или ведомства, заинтересованного в подборе квалифицированных сотрудников, готовит перечень требований к вакантной должности (уровень образования, условия прохождения государственной службы (размер заработной платы, размер пенсии), необходимые компетенции/навыки/умения и т. д.) и передает их в PAS. Далее совместно с представителем конкретного заинтересованного подразделения министерства или ведомства прорабатываются детали конкурса: необходимость проведения различных тестов, методика собеседования и т. д.

Последующие этапы отбора персонала полностью осуществляются PAS: размещение информации о конкурсе, проведение первичных конкурсных процедур (проверка сведений о кандидатах) для последующего составления списка потенциальных кандидатов.

В дальнейшем PAS проводит оценку и тестирование потенциальных кандидатов, по итогам которых осуществляется ранжирование отобранных кандидатов для последующего принятия заинтересованным министерством или ведомством решения о назначении кандидата на вакантную должность. Важно отметить, что в настоящее время обязанность министерств и ведомств назначать на вакантную должность предложенных PAS кандидатов законодательно не закреплена. Однако в соответствии с результатами многолетнего мониторинга, предложенные к назначению PAS кандидаты всегда назначаются на должности государственной службы в министерства и ведомства Ирландии.

При этом – еще одна особенность – ключевым министерствам и ведомствам предоставлено право посредством выдаваемой лицензии самостоятельно проводить конкурсные процедуры для назначения на должности государственной службы. На практике министерства и ведомства Ирландии крайне редко осуществляют подбор персонала самостоятельно. Такая лицензия в Ирландии выдается Комиссией по назначениям государственных служащих (CPSA), отвечающей за разработку стандартов, инструкций и кодексов, лицензирование, мониторинг и аудит процесса назначения на государственную службу.

Создание в системе государственного управления отдельных самостоятельно действующих структур, которые выполняют узкоспециальные функции по кадровым вопросам, позволяет повысить эффективность системы управления персоналом на государственной службе Ирландии.

Важное значение придается работе с гражданами, впервые принятыми на должности государственной службы. В течение первых дней работы сотрудник знакомится (под подпись) с перечнем контрольных положений (вопросов), по которым будет оцениваться эффективность и результативность его профессиональной служебной деятельности. Каждый впервые принятый на работу прикрепляется к наставнику, который не только объясняет особенности исполнения должностных обязанностей, но и полностью контролирует работу сотрудника, показывая личным примером как необходимо исполнять конкретные поручения.

В первые месяцы работы сотрудник в рабочее время посещает занятия по вводному курсу, которые проводят более опытные коллеги. По результатам полугодовой/годовой работы новый сотрудник получает оценку своей деятельности. В случае, если результаты прохождения курса неудовлетворительные, предоставляется дополнительное время для исправления недостатков, как правило, до трех месяцев.

В целях **повышения эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих за счет формирования новой корпоративной культуры** особое внимание уделяется:

– строгому соблюдению норм кодекса поведения, в том числе в части предотвращения коррупционных проявлений (уход от уплаты налогов и использование государственными служащими «административных ре-

сурсов» в решении проблем личного характера);

– персональной ответственности государственного служащего за результаты профессиональной служебной деятельности;

– персональной ответственности руководителей структурных подразделений за эффективную и результативную деятельность возглавляемых ими подразделений;

– персональной ответственности должностных лиц за принятые ими решения.

Заслуживает внимания практика делегирования полномочий представителя нанимателя «линейным менеджерам», т. е. начальникам отделов в вопросах оценки и мотивации сотрудников. Так, оценку результативности работы своих подчиненных начальники отделов проводят два раза в год: по результатам полугодовой оценки в зависимости от достигнутых результатов деятельности государственному служащему может быть повышен уровень заработной платы, по результатам годовой оценки государственный служащий может быть представлен к повышению.

В Ирландии широко используется горизонтальная и вертикальная ротация государственных служащих на протяжении всей службы: практикуются переводы из министерств в подведомственные службы (агентства) и другие муниципальные органы, что, безусловно, повышает профессиональный уровень государственного служащего и способствует формированию дополнительных компетенций за счет приобретения новых навыков и знаний.

Следует также отметить, что с учетом имеющихся социальных гарантий (возможности карьерного роста, стабильности в оплате труда, пенсионном обеспечении) государственная служба Ирландии привлекательна для представителей бизнеса. Предельный возраст пребывания на государственной службе Ирландии составляет 65 лет – для всех без исключения. В настоящее время планируется увеличить его на год. Выслуга лет для полного пенсионного обеспечения составляет 40 лет.

Особое место в системе государственной службы Ирландии занимает решение проблемы *низкой эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих*.

В качестве основного инструмента реализации данного направления используется Система управления эффективностью и результативностью профессиональной служебной деятельности государственных служащих (Performance Management and Development System – PMDS). Она позволяет определить и согласовать ожидаемую эффективность работы каждого сотрудника, сформировав так называемый «Ролевой профиль» (Role Profile), т. е. дать объективную оценку эффективности работы, зафиксировав ее место на шкале показателей в системе промежуточных и годовых оценок (Interim and Annual Reviews).

В Системе PMDS используются специальные формы отчетности (для коллектива в целом и для конкретного работника в частности), в которых отражаются:

- цели и задачи на отчетный период;
- показатели, которых необходимо достичь;
- потребность в профессиональном развитии государственных служащих (индивидуальный план профессионального развития);
- показатели-результаты промежуточных отчетов, на основании которых корректируются конечные показатели;
- результаты профессиональной служебной деятельности государственных служащих (хранятся в личных делах). Эти результаты учитываются при планировании должностного роста государственных служащих. Например, при отрицательных оценках государственный служащий на несколько лет может быть лишен права участвовать в конкурсных процедурах на замещение иных должностей государственной службы);
- результаты самооценки государственного служащего, а также оценки эффективности его профессиональной служебной деятельности непосредственным руководителем;
- мнение государственного служащего об уровне мер, которые были приняты непосредственным руководителем с целью повышения результатов его профессиональной служебной деятельности;
- отчеты о работе отделов за год, которые готовятся руководителями отделов и оцениваются вышестоящим руководством.

Результаты работы министерств и ведомств публикуются в Интернете и доступны для обсуждения в СМИ.

В основу Системы PMDS заложены следующие принципы:

- стратегического планирования, в том числе:

– долгосрочное планирование развития государственного органа;

– среднесрочное планирование развития государственного органа (на несколько лет);

– ежегодное планирование развития государственного органа;

- определение целей, которые необходимо достичь по итогам работы государственного органа за год и задач, которые необходимо решить для достижения поставленных целей;
- отражение указанных в ежегодных планах работ структурных подразделений, функциональных подразделений и в индивидуальных планах работ каждого государственного служащего;
- оценки эффективности и результативности труда государственных служащих, в том числе: промежуточная (полугодовая) и итоговая (годовая) оценка достижения конкретных результатов профессиональной служебной деятельности государственного служащего;
- постоянная оценка эффективности и результативности труда государственного служащего непосредственным руководителем;
- информирование государственных служащих о до-

стижении структурным подразделением поставленных перед ним целей, а также о решении конкретных задач с указанием их вклада;

- информирование непосредственным руководителем государственного служащего о результатах оценки его труда (эффективности и результативности) по итогам работы за год;
- корректировка целей, задач, показателей эффективности и результативности труда государственного служащего при изменении его функциональных обязанностей.

В системе PMDS используется пятибалльная шкала оценки результатов профессиональной служебной деятельности государственного служащего:

«1» – крайне отрицательная оценка эффективности. Может повлечь меры дисциплинарного воздействия (предупреждение от начальника, которое заносится в личное дело), при наличии которых не выплачиваются надбавки;

«2» – работа выполняется государственным служащим при незначительной помощи наставников или непосредственного руководителя. При такой оценке продвижение по службе не предусмотрено, но возможно повышение заработной платы в ближайшей перспективе (2-3 года);

«3» – государственным служащим должностные обязанности выполняются самостоятельно. Такая оценка позволяет непосредственному начальнику ходатайствовать о выплате премий, а при стабильных результатах в течение 2-3 лет может рассматриваться как основание для повышения в должности;

«4» – сотрудник выполняет свою работу и дополнительно выполняет задания, не входящие в его должностные обязанности. При такой оценке предусмотрено премирование, и государственный служащий рассматривается в качестве кандидата на имеющуюся вакантную должность;

«5» – должностные обязанности выполняются государственным служащим на высоком профессиональном уровне, он принимает участие в рабочих группах по выработке решений и рекомендаций в интересах государственного органа. При такой оценке выплачиваются премии и государственному служащему обеспечено продвижение по карьерной лестнице.

В Системе PMDS предусмотрена возможность анализа результатов эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности каждого государственного служащего, в результате которого выявляются факторы, отрицательно влияющие на эффективность и результативность профессиональной служебной деятельности государственного служащего.

В целях устранения этих негативных факторов, к которым могут относиться личные, семейные проблемы, проблемы со здоровьем государственного служащего и членов его семьи (в соответствии с законодательством данная информация считается конфиденциальной и подлежит защите), непосредственный руководитель может использовать ряд мер (например, содействие в оказании медицинской помощи, направление государственного служащего на курсы повышения квалификации, премирование сотрудника и т. д.).

Как представляется, отдельные элементы Системы PMDS при соответствующей доработке могут быть использованы в совершенствовании системы отчетности и оценки эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего, что предусмотрено законодательством Российской Федерации о государственной гражданской службе.

Следует также отметить *передовой опыт отдельных государственных органов Ирландии* в сфере управления персоналом на государственной службе.

Например, в Министерстве предпринимательства, торговли и инноваций Ирландии была разработана Инструкция для руководителей подразделений на государственной службе Ирландии по решению проблем низкой эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих. Принципиально важной, определяющей общие подходы, представляется преамбула к инструкции, в которой говорится, что сотрудник является самым ценным ресурсом, а министерство, в свою очередь, должно считать своей приоритетной задачей профессиональное развитие сотрудников с тем, чтобы они могли приносить максимальную пользу общему делу.

В Инструкции содержится ряд полезных рекомендаций для руководителей.

1. Необходимо эффективно решать проблему с низкой эффективностью и результативностью отдельно взятого сотрудника. Низкая эффективность и результативность работы некоторых сотрудников может отрицательно сказаться на всех остальных, поскольку им придется выполнять дополнительную работу, что может привести к перегрузке и перенапряжению. В результате оказываются невыполненными задачи, что отрицательно влияет на моральный климат в структурном подразделении и вызывает общую напряженность.

2. Необходимо проводить оценку эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности (официальную или неофициальную) с учетом объективных критериев, определенных в «Ролевом профиле» государственного служащего. Критерии следует применять в соответствии с принципами логики, используя при этом объективные и аргументированные выводы. Непосредственный руководитель должен быть всегда готов привести конкретные примеры в поддержку своей позиции.

3. Необходимо уметь отделять объективные мнения от субъективных, которые могут быть окрашены личными отношениями. Непосредственный руководитель не должен допускать, чтобы личная предвзятость сказывалась на оценке деятельности сотрудника. Непосредственный руководитель должен делать выводы на основе объективных критериев, ставя во главу угла качество выполненной сотрудником работы, а не личностные

характеристики сотрудника.

4. Необходимо информировать сотрудников о результатах своих наблюдений при обсуждении низкой эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности. Нельзя концентрироваться на исключительно неудовлетворительных аспектах работы. Следует отметить и достижения сотрудника в выполнении ключевых задач. Что касается ключевых задач, в отношении которых работа сотрудника была неудовлетворительной, непосредственный руководитель должен сказать, что его не устраивает, исходя из заданных в «Ролевом профиле» критериев, с приведением конкретных примеров.

5. Необходимо разъяснять сотруднику, каким критериям должна отвечать его работа в соответствии с «Ролевым профилем», продемонстрировав критерии, которым его работа удовлетворяет. И, самое главное, каким критериям его работа не удовлетворяет. В случае необходимости следует определить причины низкой эффективности, согласовать план действий, направленный на оказание сотруднику помощи в повышении эффективности и результативности его работы до необходимого уровня в согласованные сроки.

6. Необходимо использовать все возможности для оказания помощи сотруднику в повышении эффективности и результативности его деятельности, при условии обязательного соблюдения права сотрудника на личное достоинство. Если выяснится, что препятствием для достижения необходимого уровня эффективности и результативности является недостаток знаний или навыков, то непосредственный руководитель должен предложить сотруднику следующие эффективные меры (возможна комбинация мер):

- наставничество с привлечением более опытного коллеги или самого непосредственного руководителя;
- самостоятельное изучение сотрудником необходимых документов, материалов;
- прохождение обучения на курсах, организованных отделом повышения квалификации и профессионального развития (Training and Development Unit).

7. Необходимо понимать, что низкая эффективность и результативность профессиональной деятельности сотрудников может быть результатом осознанного или неосознанного поведения.

8. Необходимо совершенствовать навыки управления персоналом с целью избежать обвинений в буллинге (различные придирки по мелочам, часто совершенно необоснованные, негативная оценка работы или отказ от какой-либо оценки, стремление изолировать работника или группы работников от остальных, распускание грязных слухов и сплетен). В случаях, когда непосредственные руководители действуют эффективно, справедливо и последовательно (четко и ясно ставят цели и демонстрируют, что ценят и уважают сотрудников, откликаются на нужды людей, действуют, обращаются со всеми сотрудниками одинаково, регулярно информируют сотрудников о своих наблюдениях, нетерпимы к ненадлежащим методам работы, добиваются от сотрудников выполнения того, что необходимо, не практикуют фаворитизм), обвинения в буллинге вряд ли последуют.

9. Необходимо знать о существовании так называемого синдрома «установки на неудачу» («set up to fail syndrome»). Это происходит, когда непосредственный руководитель вводит излишне жесткую подотчетность, чрезмерный мониторинг или «командное управление» в отношении кого-либо из сотрудников, ограничивая тем самым его самостоятельность и подрывая его уверенность в собственных силах. Таким образом, ожидание от работника низкой эффективности и результативности способно стать «сбывающимся пророчеством»;

В Министерстве предпринимательства, торговли и инноваций в 2008 г. была принята Стратегия развития персонала, которая успешно реализовывалась в течение двух лет и включала следующие основные направления:

– кадровое планирование на долгосрочную и среднесрочную перспективу, в том числе прогнозирование изменений уровня квалификации сотрудников, разработка рекомендаций по улучшению квалификационного потенциала сотрудников, комплекс мер по предотвращению снижения квалификационного потенциала персонала;

– статистические данные по количеству сотрудников, подлежащих увольнению в связи с достижением ими предельного возраста пребывания на государственной службе;

– управление исполнением государственными служащими должностных обязанностей, в том числе учет присутствия сотрудников на рабочем месте, соблюдение служебной дисциплины, создание непосредственным руководителем благоприятных условий для выполнения каждым сотрудником своих должностных обязанностей, формирование системы взаимозаменяемости сотрудников при исполнении ими должностных обязанностей;

– принципы мотивации сотрудников на добросовестное и качественное выполнение должностных обязанностей.

Отдел кадровой политики министерства помимо обеспечения структурных подразделений кадрами (планирование найма, расстановка сотрудников, организация вводного обучения, оценка прохождения установленного годового испытательного срока, в течение которого испытуемый по статусу не является в полной мере государственным служащим) отвечает за:

а) управление эффективностью и профессиональным развитием сотрудников, включая:

– разработку для непосредственных руководителей рекомендаций по управлению кадровым составом в целях эффективного исполнения подчиненными своих должностных обязанностей;

– разработку планов профессионального развития сотрудников;

– разработку направлений работы с сотрудниками,

продемонстрировавших низкую эффективность и результативность профессиональной служебной деятельности;

б) предложения по комплексу мероприятий, направленных на формирование у сотрудников баланса между работой и личной жизнью, атмосферы доверия к руководству, корпоративного духа;

в) создание позитивной атмосферы как в коллективе в целом, так и на отдельных рабочих местах:

– информирование о преимуществах прохождения государственной службы в данном министерстве;

– разработка корпоративных стандартов и норм поведения;

– совершенствование системы социального обеспечения;

– информирование о технике безопасности при выполнении работ.

В министерстве разработаны кодексы служебной деятельности, в которых закреплены:

а) принципы найма (приема) и продвижения (должностной рост) на государственной службе:

– равенство для всех и равные права каждого;

– последовательность в продвижении по карьерной лестнице, доступность информации о профессиональных достижениях;

– применение в кадровой работе современных технологий;

б) требования к кандидатам на государственную службу и к государственным служащим, которые потенциально могут претендовать на более высокие должности:

– объективная оценка личностных и профессиональных качеств кандидатов на замещение вакантных должностей.

В Министерстве по защите окружающей среды Ирландии принята Стратегия корпоративной культуры на 2010 - 2012 годы, которая представляет собой перспективный план-руководство по достижению эффективной работы в команде – LINKS. Аббревиатура читается так:

L – корпоративные связи (взаимоотношения и взаимодействие);

I – использование инновационных технологий для достижения результата;

N – компьютерные сети и технологии (электронный документооборот);

K – профессиональные знания (индивидуальное профессиональное развитие);

S – культура совместного использования знаний для достижения эффективного результата деятельности агентства.

Общий анализ направлений реформирования системы государственной службы Ирландии позволяет сделать вывод о том, что страна в значительной степени продвинулась по пути совершенствования государственной службы.

Статья подготовлена по итогам стажировки в Институте государственного управления Ирландии (IPA – Institute of Public Administration).

Ирина ВАСИЛЕНКО

Новый этап административной реформы в Китайской Народной Республике

Особенность современных административных реформ в Китае состоит в том, что они осуществляются в рамках строительства «социализма с китайской спецификой» под целенаправленным партийным патронажем со стороны Коммунистической партии Китая. Переход к социалистической рыночной экономике потребовал проведения серьезной реформы государственного управления. Была провозглашена смена прямого административного контроля на косвенный и макрорегулирование. Долгосрочная программа реформы госаппарата предусматривает, что в 2015 г. завершится формирование новой административной системы управления, адекватной современной рыночной экономике Китая. Программа нацеливает на создание «небольшого правительства в большом обществе» и определяет «современную административную систему» как структуру, осуществляющую эффективное «косвенное управление, контроль и поддержание баланса в экономике» [1].

Каждый новый съезд КПК является очередным шагом на пути реализации этой программы, в связи с чем административные реформы в Китае можно разделить на четыре основных этапа.

Ирина ВАСИЛЕНКО – доктор политических наук, профессор кафедры российской политики факультета политологии МГУ им. М.В. Ломоносова

В предыдущих номерах

Тема представлена:
№ 1. 2011 г. Экономические трансформации в России и в Китае: учителя и уроки (*авторы А. Куликов, Е. Куликова*)
№ 2. 2011 г. Механизм политической модернизации в Китае и России (*автор А. Виноградов*)