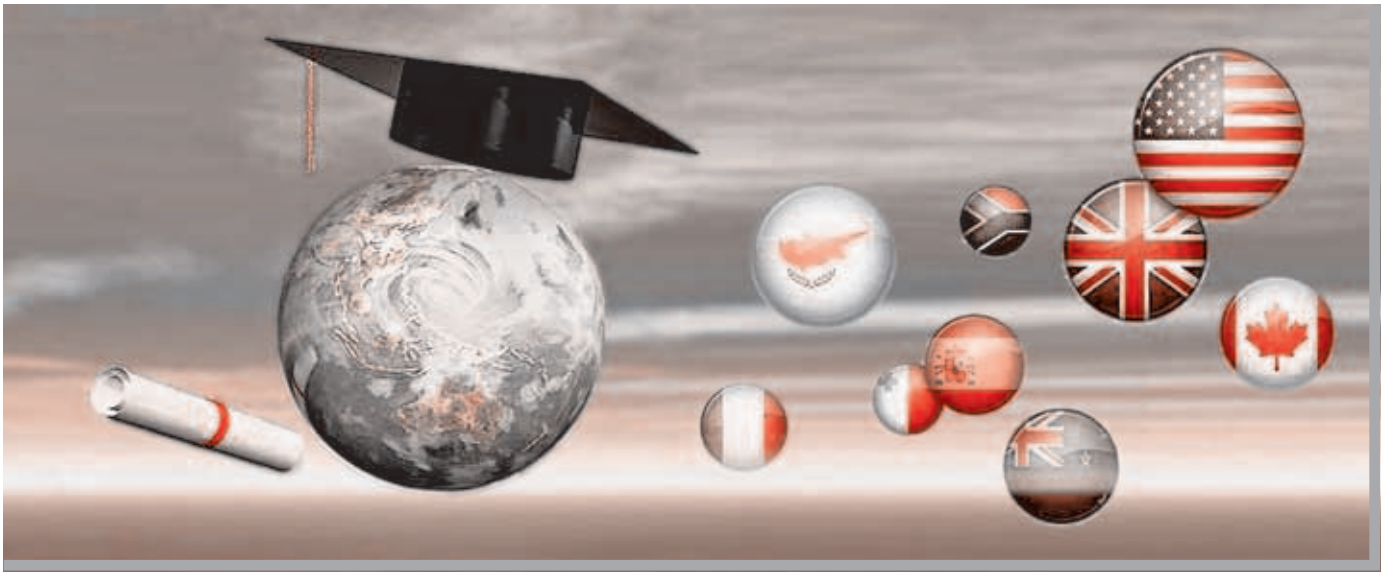


Владимир ЖИЛЬЦОВ

Эффективность обучения государственных гражданских служащих РФ за рубежом

На расширенном заседании рабочей группы по формированию системы «Открытое правительство» 14 марта 2012 г. Президент России Д.А. Медведев отметил, что не может быть современной системы управления государством при прежней системе отбора кадров, их продвижения по службе, системе их мотивации, ротации и т. д. Одним из приоритетных направлений является необходимость постоянного повышения уровня подготовки государственного аппарата в форме дополнительного профессионального образования, которое может проводиться как в Российской Федерации, так и за ее пределами. Оценка эффективности повышения квалификации, профессиональной переподготовки, стажировки за рубежом как достаточно затратных мероприятий является актуальной и до настоящего времени недостаточно исследованной проблемой.

Прежде всего необходимо определиться с сущностью показателей и критериев эффективности.

Владимир ЖИЛЬЦОВ – кандидат военных наук, доцент кафедры государственной службы и кадровой политики РАНХиГС

Показатели эффективности определяют количественную меру соответствия полученного результата желаемому (требуемому). Показатель эффективности – это всегда число или соотношение. При оценке эффективности стажировок он может выражаться в баллах, процентах, рублях, чел./час, временных параметрах, вероятностных характеристиках и др. Если показатель можно выразить одним значением, он относится к скалярным показателям (W). Однако на практике определить эффективность деятельности человека, тем более коллектива, одним значением невозможно, такая оценка будет не полной.

Можно применять векторные показатели (Wi-n), объединяющие несколько частных скалярных показателей. Векторное представление отражает сопоставимые между собой и не подлежащие дальнейшему свертыванию показатели.

При оценке эффективности стажировок возможны следующие группы показателей:

- Процентные показатели, характеризующие в основном организационные аспекты проведения стажировок, а также динамику их изменений (индикаторы).
- Количественные показатели, характеризующие

уровень повышения полученных знаний и навыков.

• Рейтинговые показатели, позволяющие соотнести результативность стажировок отдельных групп.

• Экономические показатели, позволяющие соотнести затраты и результат.

Определение только показателей эффективности недостаточно для общей оценки деятельности государственных гражданских служащих. Необходимо установить определенные критерии достижения результатов. Если определение показателей эффективности – это получение «данных», то оценка показателей с использованием критериев эффективности – это получение необходимой «информации». В общем случае критерии подразделяются на следующие группы.

КРИТЕРИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ

Критерий (от греч. kritērion – средство для суждения) – это признак, на основании которого производится оценка, определение или классификация чего-либо; мерило суждения, оценки. Иначе говоря, это решающее правило, на основании которого делается вывод о достигнутом показателе эффективности. Установление критериев эффективности способствует детализации целеполагания в системе государственной службы. Иными словами, критерий эффективности – это не число и не направление (область) оценки.

В общем случае для оценки эффективности стажировок можно выделить следующие виды критериев.

1. КРИТЕРИЙ ПРИГОДНОСТИ

$$W >= W_{треб}$$

При использовании этого критерия достигнутый показатель сравнивается с требуемым значением (Wтреб). Если он не хуже его, то может считаться приемлемым. Например, при поступлении в образовательные учреждения до недавнего времени в качестве показателя (W) использовалась сумма баллов, набранная абитуриентом на вступительных экзаменах, а в качестве требуемого значения (Wтреб) – проходной балл. Критерий же заключался в правиле «если сумма баллов равна или больше проходного балла, то абитуриент поступил, если меньше, то нет». Таким образом, критерий выражает факт соответствия эталонного (требуемого) состояния системы или объекта реально выявленному. Требуемые значения показателя эффективности могут выбираться исходя из поставленной задачи статистическими методами или методами экспертного оценивания. В соответствии с критерием пригодности все решения, которые ведут к достижению результата, являются приемлемыми и равнозначными, он является недостаточно гибким.

2. КРИТЕРИЙ ПРЕВОСХОДСТВА

$$W_i > W_j$$

В этом случае сравниваются два показателя и выбирается лучший из них. Например, при определении кандидатов для поступления в аспирантуру сравнивается средний балл диплома и (или) количество публикаций по теме исследования. Критерий превосходства является частным случаем критерия оптимальности.

3. КРИТЕРИЙ ОПТИМАЛЬНОСТИ

$$W = \max (\min)\ W_i$$

При использовании данного критерия наилучший показатель выбирается из нескольких возможных. Критерий оптимальности применяется для того, чтобы качественный признак, выражаемый соотношением «лучше–хуже», переводить в количественно определенное «больше–меньше». При использовании порядковых критериев определяется лишь то, что один вариант лучше или хуже других, но не выясняется, насколько именно.

Критерии превосходства и оптимальности применяются в системе государственной службы при проведении конкурсов, определении лучших структурных подразделений, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и т. д.

4. КРИТЕРИЙ АДАПТИВНОСТИ

$$W(\tau) = \max (\min)\ W_i(\tau)$$

Применяется тогда, когда комплекс условий оценки (τ) не фиксирован и предполагает возможность оперативного реагирования на изменение обстановки.

Анализируя требования нормативных документов, сложившуюся практику и исходя из целей подготовки государственных служащих за пределами Российской Федерации, можно сделать вывод, что показатели их эффективности подразделяются на отображающие доступные прямому наблюдению и измерению параметры – показатели первого уровня абстракции и показатели второго уровня абстракции, которые, собственно, и характеризуют их основное предназначение – повышение эффективности обучения государственных служащих за счет укрепления кадрового потенциала государственной службы.

Показатели первого уровня абстракции включают показатели, характеризующие внутриорганизационную эффективность стажировок в государственных органах (Wорг), показатели, характеризующие эффективность обучения отдельного государственного служащего, прошедшего обучение за рубежом (Wинд), и показатели эффективности обучения отдельных групп (при повышении квалификации, профессиональной переподготовке) (Wгрупп).

В качестве **организационных показателей** могут использоваться такие показатели, как:

• доля государственных гражданских служащих, направленных на зарубежную стажировку в соответствии с государственным заказом. Показатель определяется как отношение количества государственных гражданских служащих в государственном органе, на-

правленных на обучение, к количеству госслужащих, определенному в госзаказе:

$$Worg_{гз} \geq Worg_{гз\ треб\ (90\%)}$$

• доля государственных гражданских служащих, направленных на зарубежную стажировку (повышение квалификации, профессиональную переподготовку) в соответствии с основаниями, регламентируемыми Указом Президента Российской Федерации от 28.12.2006 №1474:

$$Worg_{план} \geq Worg_{план\ треб\ (90\%)};$$

Основаниями для направления гражданского служащего на дополнительное профессиональное образование являются:

а) назначение гражданского служащего в порядке должностного роста на иную должность гражданской службы на конкурсной основе;

б) включение гражданского служащего в кадровый резерв для замещения должности гражданской службы на конкурсной основе;

в) решение аттестационной комиссии о соответствии гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы при условии успешного освоения им образовательной программы;

• доля государственных гражданских служащих, у которых тематика стажировки соответствует программе государственного органа по профессиональному развитию гражданских служащих и индивидуальным планам профессионального развития:

$$Worg_{план} \geq Worg_{план\ треб\ (80\%)};$$

– доля государственных гражданских служащих из числа прошедших обучение за рубежом, назначенных на вышестоящие должности или включенных в кадровый резерв за определенный срок:

$$Worg_{назн} \geq Worg_{назн\ треб\ (50\%)};$$

– доля государственных гражданских служащих из числа прошедших обучение за рубежом, уволенных с государственной службы как по инициативе государственного служащего, так и по инициативе представителя нанимателя за определенный срок:

$$Worg_{увол} \leq Worg_{увол\ треб\ (3\%)};$$

• стоимостной показатель, характеризующий рациональное расходование средств, определяется как процент освоенных средств (Wфин), выделенных в соответствии с государственным заказом на дополнительное профессиональное образование за рубежом, в том числе расходов на научно-методическое, учебно-методическое и информационно-аналитическое обеспечение:

$$W_{фин} = Ф_{осв} / Ф_{выд} \times 100\%;$$

• временной показатель, показывающий время оформления необходимых документов для направления государственных гражданских служащих на обучение. Данный показатель характеризует степень «отлаженности» процесса организации дополнительного профессионального образования в государственном органе:

$$W\ врем \leq W\ врем_{\ треб\ (14\ дней)};$$

Для оценки организационных показателей используются критерии пригодности (**W>=Wтреб**). При этом весьма сложной задачей является определение требуемых значений показателей эффективности (50%, 80%, 90%, 3%, 14 дней и др.).

По нашему мнению, требуемые значения показателей эффективности **Wтреб** могут определяться исходя из поставленной задачи или статистическими методами после обобщения информации за определенный срок или методами экспертного оценивания.

Анализируя вторую группу показателей, характеризующих эффективность обучения отдельного государственного служащего, прошедшего стажировку (**Wинд**), необходимо отметить, что в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 06.05.2008 г. № 362 «Об утверждении государственных требований к профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке государственных гражданских служащих Российской Федерации» отчетностью для государственных служащих, прошедших обучение за рубежом, являются:

• отчет о стажировке (профессиональной переподготовке) и обязательная государственная итоговая аттестация, предусматривающая выпускную квалификационную (аттестационную) работу. В данном случае показатель эффективности стажировки (**Wинд**) определяется государственной комиссией образовательного учреждения с приглашением специалистов по профилю стажировки на основании результатов заслушивания отчета и определяется, например, по традиционному 4-балльному показателю.

• экзамен в форме тестирования государственных служащих, прошедших повышение квалификации за рубежом. В данном случае используется критерий пригодности $Woц \geq Woц_{\ треб\ удовл}$, т. е. полученная оценка должна быть не ниже удовлетворительной.

Показатели эффективности обучения отдельных групп (при повышении квалификации, профессиональной переподготовке) (**Wгрупп**) определяются с целью сравнительной оценки степени результативности обучения различных групп и накопления информации о целесообразности выбора программ обучения, а также зарубежных партнеров. Эти показатели оцениваются по критериям превосходства (**Wi > Wj**) или оптимальности (**W = max (min) Wi**), т. е. сравнением эффективности обучения с последующими выводами.

Показатели эффективности второго уровня абстракции определяются степенью готовности прошедших дополнительное профессиональное образование за пределами Российской Федерации решать задачи на новом, более высоком уровне, степенью их профессионализма. Такими показателями могут быть, напри-

мер, позитивная динамика объема управленческих знаний (в соответствии с Федеральной программой «Подготовка и переподготовка резерва управленческих кадров (2010-2015 годы)» для «резервистов» она не должна быть менее 10%). Могут быть разработаны и другие показатели.

Во всех случаях эти показатели характеризуются тем, что, во-первых, достаточно сложно, хотя и необходимо, определять конкретные количественные показатели их деятельности, а во-вторых, тем, что эффективность проявляется лишь через определенное время после окончания обучения.

Результатами оценки эффективности дополнительного профессионального образования за рубежом по данным показателям будут являться:

- оценка эффективности обучения по конкретным программам профессиональной переподготовки и повышения квалификации учебных групп и отдельных государственных служащих;
- возможность получения информации о количественных показателях организации дополнительного профессионального образования за рубежом в различных государственных органах с последующим ее сравнительным анализом и распространением передового опыта;
- выбор приоритетных программ подготовки и зарубежных партнеров.

Об актуальности анализа языковой компетентности госслужащих

До распада СССР русским языком владела значительная часть населения страны, а государственная политика была направлена на его распространение как средство межкультурного общения. В настоящее время следует отметить значительное снижение уровня знания русского языка в моно-национальных республиках, где за последние 15 лет численность нетитульного населения существенно сократилась [1].

Сложная ситуация складывается в Дагестане. Это самая многонациональная республика в составе Российской Федерации, ее населяет более 30 коренных народов, а также представители других этнических групп. Здесь нет титульной нации, а ее политическими атрибутами в настоящее время наделены 14 национальностей. Все они имеют свои обычаи и традиции, типичные черты характера, уклад повседневной жизни, язык, причем владение двумя языками в Дагестане – явление обычное, тремя-четырьмя – нередкое. Однако средством межкультурного общения на территории республики и за ее пределами выступает русский язык.

В сфере государственного и муниципального управления от языковой компетентности служащего напрямую зависит эффективность осуществляемой им деятельности. Ведь он должен не просто оперативно реагировать на происходящие в обществе события, но и профессионально вести коммуникацию с руководством, сотрудниками, населением, использовать доброжелательный стиль общения, грамотно строить публичные выступления с целью недопущения разного рода конфликтных ситуаций.

В Федеральном законе «О государственном языке Российской Федерации» подчеркивается, что «государственный язык Российской Федерации является языком, способствующим взаимопониманию, укреплению межнациональных связей народов Российской Федерации в едином многонациональном государстве. Защита и поддержка русского языка, как государственного языка Российской Федерации, способствует приумножению и взаимообогащению духовной культуры народов Российской Федерации» (ст. 1, п. 4, п. 5).

Кроме того, в законе отмечается, что русский язык подлежит обязательному использованию «в деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов, органов местного самоуправления, организаций всех форм собственности, в том числе в деятельности по ведению делопроизводства» (ст. 3, п. 1). К сожалению, в нем не рассматривается вопрос о необходимости квалификационных требований к использованию русского языка должностными лицами и государственными служащими. Между тем «внедрение в практику подобных квалификационных языковых требований помогло бы многим госслужащим выработать отношение к культуре профессиональной речи как необходимому атрибуту цивилизованного делового общения и администрирования» [2].

Работникам органов государственной власти постоянно приходится составлять служебные документы, проводить совещания и деловые переговоры, выступать перед общественностью и общаться между собой. В этой связи представляется актуальным исследование языковой компетентности как компонента профессионализма

Наида ИБРАГИМОВА – заместитель начальника отдела протоколирования и выпуска решений Администрации Президента Республики Дагестан