Георгий БОРЩЕВСКИЙ

Управление человеческими ресурсами на государственной службе: международный и российский опыт

Совокупность методов управления качеством, нашедшая к настоящему времени широкое применение в европейских странах, является перспективной для России. Она связана с использованием, с одной стороны, богатого арсенала квалиметрических методов, основанных на стандартизации и измерениях, а с другой стороны – с достижениями социальных наук. Эта совокупность методов успешно применяется в стандартах по управлению человеческими ресурсами. Известно, что производительность труда в нашей стране в целом и по отдельным отраслям значительно уступает аналогичным показателям развитых стран, что обусловливает актуальность применения стандартов качества управления трудовыми ресурсами для целей повышения конкурентоспособности российской экономики. В качестве примера здесь рассматривается перспектива использования таких стандартов в системе государственного управления и государственной службы.

Подобная диверсифицированная система работы с персоналом укладывается в рамки новой парадигмы, известной как система менеджмента качества (Total Quality Management, TQM). Её методология базируется на постулате, утверждающем, что в современных условиях эффективно действуют только системы, соответствующие элементам внешней среды, с которой они взаимодействуют [Кудрявцева, 2008. С. 170]. Цель менеджмента качества в системе государственного управления состоит в максимально полном удовлетворении запросов общества [Ахтямова, 2007. С. 56].

Основная идея этой концепции заключается в структуризации и развертывании целей (создании «дерева целей»), а затем проектировании системы организации и мотивации для достижения этих целей.

Можно констатировать, что менеджмент качества – менеджмент четвертого поколения – становится ведущим менеджментом фирм. Описываемая система нашла свое нормативное закрепление в международных стандартах серии ISO 9000:2000, существующих в самых различных отраслях управленческой деятельности. Данные стандарты описывают требования к системе управления, которая призвана обеспечить стабильный уровень качества услуг и функций.

Преимуществами от внедрения менеджмента качества являются снижение неопределенности управления; четкое распределение полномочий и ответственности; оперативная и достоверная оценка; компактная и эффективная управленческая команда; вовлечение служащих в достижение поставленных целей.

Менеджмент качества в системе кадровой политики осуществляется в соответствии с международным стандартом ISO 9004:2000 «Системы менеджмента качества. Рекомендации по улучшению деятельности» [Национальный стандарт РФ, 2011. С. 47].

Деятельность по разработке профессиональных стандартов была начата в 1970-е гг. в США путем выявления поведения успешных руководителей [Boyatzis, 1982. С. 55–57]. Данная система основывалась на компетентностном подходе и позволяла работникам осуществлять целенаправленную подготовку в конкретной профессиональной сфере. Одновременно в Великобритании проходила работа по созданию национальных профессиональных квалификаций (National Vocational Qualifications)

Рисунок 1. Структурная схема Национальной (рамки) системы квалификаций*



* См.: Положение о профессиональном стандарте. Утверждено распоряжением Президента Российского союза промышленников и предпринимателей от 28 июня 2007 г. № РП-46. // Практика разработки и введения в действие профессиональных стандартов. Сб. нормативно-методических документов. М.: НАРК РСПП, 2009. С. 123.

Георгий Борщевский, аспирант Московского гуманитарного университета (111395, Москва, ул. Юности, 5). E-mail: borshevskiy2008@yandex.ru

Аннотация: в статье рассматриваются перспективы внедрения систем менеджмента качества и профессиональных стандартов в сфере управления человеческими ресурсами. Данные вопросы раскрываются на примере ряда ведущих зарубежных стран, в частности, Германии. Кроме того, автором проведен анализ проблем и перспектив реализации указанных кадровых инноваций в отечественной практике государственного управления.

Ключевые слова: человеческие ресурсы; система менеджмента качества; государственная служба; профессиональные стандарты.

и профессиональных стандартов в соответствии с ними [Raggatt, 1999. С. 227]. Консультанты анализировали должности с помощью функционального анализа и вычленяли главные аспекты работы.

Профессиональные стандарты сегодня активно разрабатываются в странах Европейского союза для различных профессиональных групп. Эта деятельность основана на существовании так называемой Европейской рамки квалификаций (ЕРК), имеющей своей целью переориентацию обучения на компетентностный подход. В обобщенном виде структура этих рамок представлена на **рисунке 1**. [Положение о национальном стандарте…, 2009. С. 123]

ЕРК утверждена Европарламентом и Советом Европы в 2008 году, охватывает общее и профессиональное образование всех уровней. Она служит для усиления связи между образованием и сферой труда и является механизмом сопоставления уровней квалификации различных квалификационных систем, а также используется при разработке национальных рамок (или систем) квалификаций (НРК, НСК).

В странах Евросоюза в настоящее время идет процесс разработки, синхронизации и апробации национальных рамок квалификации (НРК). НРК созданы в Великобритании (отдельно в Англии и Шотландии), Германии, Ирландии, Франции, Испании, Португалии и ряде других стран [Муравьева, Олейникова, 2011. С. 112]. При этом наблюдается национальная специфика в создании и внедрении данных инструментов. Так, в Великобритании компетентностная модель заложена в основу системы обучения, вследствие этого даже руководящий орган в данной сфере называется министерством образования и умений. Кроме того, существуют отраслевые советы по умениям, в состав которых входят представители работодателей, государства и работников. Советы вместе с представителями отраслей разрабатывают национальные профессиональные стандарты, утверждают стандарты квалификаций высшего образования, сформулированные органами, присваивающими квалификации.

Удачным примером применения вышеназванных механизмов в системе государственного управления стала реформа государственной службы в Великобритании в 2001–2005 гг. Группа по обеспечению реализации реформы под руководством М. Барбера, советника премьер-министра Э. Блэра, сделала упор на планомерном проведении в жизнь уже начатых преобразований и доведении их до конечного исполнителя с учетом требований отраслевых сообществ, которые были сконцентрированы на внедрении системы показателей эффективности, их отслеживании и корректном освещении принимаемых мер в СМИ. Как отмечал в этой связи сам Барбер, «способ подачи информации имеет значение, и опасно, если информация отрывается от своей сути» [Барбер, 2011. С. 94]. Этим подчеркивается комплексный, синергетический характер, присущий корректному применению технологий менеджмента качества.

В Германии система профессионального обучения тесно интегрирована в отраслевую среду. Большая часть студентов учится по целевому заказу работодателей и получает компетенции, востребованные на рынке труда. Государство обеспечивает законодательную основу для итоговой аттестации и субсидирует профессиональное образование на условиях софинансирования с инвесторами и властью местного уровня. Формирование требований к качеству знаний формируется так называемыми социальными партнерами – профессиональными ассоциациями, союзами, компетентными органами власти и т.п. Часть образовательных и соответствующих им профессиональных стандартов формируется и действует на региональном уровне.

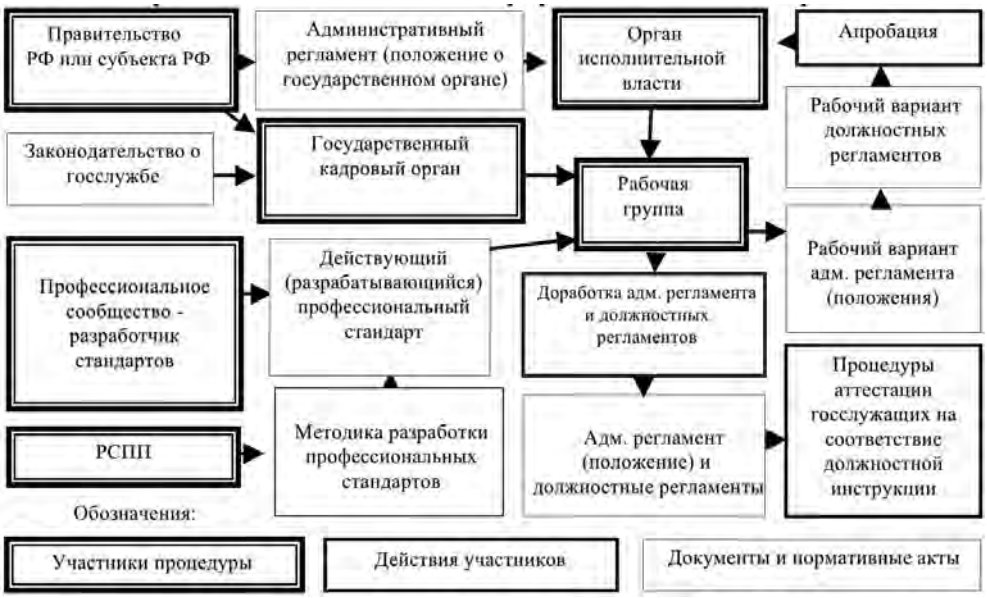
Французская модель регулирования профессионального образования с учетом потребностей рынка труда относится к разряду моделей с доминированием государственного управления. Комиссия Национального совета по управлению профессиональным обучением, состоящая из представителей работодателей, профсоюзов и двенадцати министров, контролирует процесс разработки образовательных и профессиональных стандартов. Государство широко привлекает общественные организации к формированию политики в области подготовки профессиональных кадров, определению квалификационных требований и др. Госструктуры регулярно консультируются с социальными партнерами по вопросам законодательной и нормативно-правовой базы в рассматриваемой сфере. Схематично данный процесс, представляющий интерес и для нашей страны, показан на **рисунке 2**.

Важным этапом является отбор трудовых функций в качестве единиц профессионального стандарта. Финский

Рисунок 2. Этапы разработки проекта профессионального стандарта



Рисунок 3. Процедура корректировки содержания административных и должностных регламентов на соответствие профессиональным стандартам



опыт показывает, что количество трудовых функций в результате экспертной оценки может резко снижаться; считается оптимальным, если число единиц профессионального стандарта не превышает 30. Этот уровень интеграции трудовых функций позволяет, с одной стороны, оптимизировать работу экспертов, с другой – развернуто описать профессиональные требования, предъявляемые работодателями [Hernesniemi, Visanti, 2000. С 7].

В Дании действует совет минобразования по вопросам качества и сертификации, в который входят представители конфедерации работодателей. Социальные партнеры участвуют во всех структурах, осуществляющих управление профессиональным образованием и рынком труда. Данные органы определяют порядок финансирования образовательных программ, в зависимости от их заказчика и степени востребованности. Для стимулирования участия компаний в профессиональном обучении создан коллективный фонд работодателей, выделяющий гранты на компенсацию затрат по выплатам студентам в период их обучения в учебном заведении, взносы работодателей в этот фонд являются обязательными. Фонд получает государственный грант для компенсации работодателям затрат на заработную плату студентам в период теоретического обучения.

В последние годы процесс создания отраслевых профессиональных стандартов активно начался и в России. Единственным общероссийским межотраслевым органом, ведущим работу по методическому обеспечению внедрения профессиональных стандартов, является в настоящее время Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП)*. Специалистами РСПП разработан пакет нормативных документов по стандартизации квалификаций. Национальное агентство развития квалификаций (НАРК) учреждено РСПП для обеспечения организационной, информационной и методической поддержки при разработке системы стандартов. Разработка и внедрение профессиональных стандартов призваны привести к созданию национальной системы квалификаций (НСК) – комплекса взаимосвязанных документов, обеспечивающих взаимодействие сфер профессионального образования и трудовой деятельности для повышения качества подготовки и конкурентоспособности работников.

Профессиональные стандарты исполняются на добровольной основе, что отличает их от государственных образовательных стандартов и технических регламентов. Профессиональный стандарт содержит требования работодателей к результатам обучения работников, а образовательный стандарт – требования к соответствующей программе обучения.

Стандарты позволяют увязать требования системы образования с требованиями профессиональных сообществ. Однако в рамках курса, взятого руководством РФ на профессионализацию государственной службы, представляется обоснованным рассматривать отраслевые профессиональные стандарты также в качестве ресурса для решения этой задачи.

В настоящее время в рамках Стратегии социально-экономического развития России до 2020 г. разработаны предложения по изменению функциональной и должностной структуры гражданской службы на базе профессионально-функциональной модели, при которой госслужащие могут быть одновременно отнесены к определенной должностной (высшей, главной) и профессиональной группе (кадровая работа, таможенное дело). Введение профессионально-функциональных групп потребует упрощения и изменения реестра должностей госслужбы. Это позволит ввести дифференциацию по характеру и специализации работы, а также решить существующую проблему сопоставимости «типовых» должностей в различных органах исполнительной власти.

В 2012 году Правительством РФ была поставлена задача «сформировать систему учета компетенций и квалификаций госслужащих», то есть перечень квалификационных требований для замещения должностей государственной гражданской службы на основе компетентностного подхода – в зависимости от конкретных должностных обязанностей и функций, а также от принадлежности к определенным профессионально-функциональным группам.

* Профессиональные стандарты – Профессиональные регламенты. Портал «Мастерская бизнес-анализа» - http://blog.business-analyst.info/2010/11/13/ profstandarti-ili-kvalifikatcii-2. Дата обращения - 11.11.2011.

Введение таких групп позволит дифференцировать оплату госслужащих, предусмотреть различные требования к квалификации, профессиональным навыкам и умениям, условиям и порядку прохождения государственной службы. Эти характеристики могут быть использованы при отборе и определении направлений профессионального развития госслужащих, что уже используется во многих странах [Реформа государственной службы: канадский опыт…, 2006. С. 204].

В первую очередь должны быть внедрены подобные правила для тех должностных регламентов, для структурных подразделений которых есть готовые профессиональные стандарты. Речь может идти, например, о стандартах в сфере кадрового менеджмента или сферы услуг в гостиничном хозяйстве. Впоследствии, по мере разработки новых стандартов, будет происходить процесс их экстраполяции в должностные регламенты. Необходимо отметить, что данный процесс должен носить функциональный и предметный характер, чтобы возможные недоработки в профессиональных стандартах не переносились в работу государственных органов, а непрозрачные, противоречивые нормы положений и должностных регламентов не остались в результате неисправленными.

Адаптация профессиональных стандартов к требованиям законодательства о государственной службе должна проводиться при совместном участии разработчиков стандартов и заинтересованных органов исполнительной власти. Процесс внедрения системы профессиональных стандартов на государственной службе представляется нам так, как это показано на **рисунке 3**.

Описанная модель позволит выявить полномочия, которые могут исполняться не госслужащими, и вывести ряд профессионально-функциональных групп из системы госслужбы на аутсорсинг. Произойдет переход от предельной штатной численности госоргана к установлению минимальной численности, необходимой для выполнения установленного набора ведомственных полномочий, а оплата труда будет рассчитываться в зависимости от объема исполняемых госслужащим функций (услуг) с учетом сложности и специфики выполняемых работ.

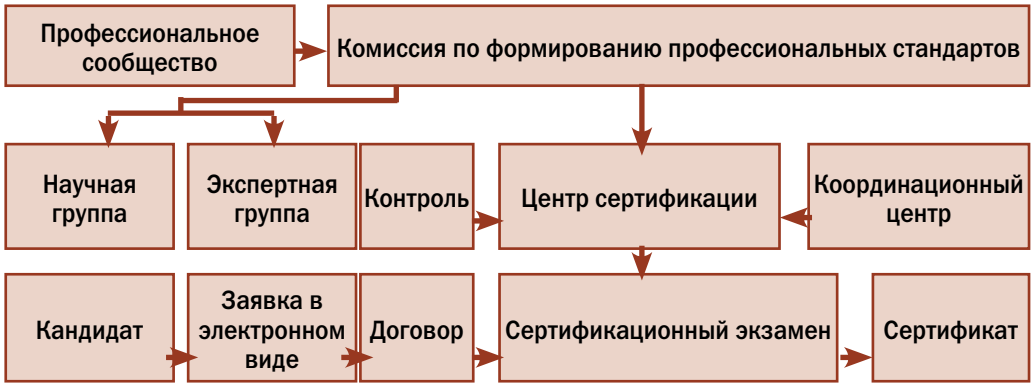
При наличии профессиональных стандартов может быть внедрена и система сертификации квалификаций выпускников учебных заведений, осуществляющих подготовку кадров для государственной и муниципальной службы, так как только независимая и объективная оценка профессионального уровня госслужащих будет способствовать планомерному повышению общего качества государственного управления. Работники смогут получать удостоверения о соответствии стандарту по итогам профессионального обучения или сдав экзамен, подтверждающий, что они удовлетворяют всем предъявляемым требованиям [Spencer L.M Jr, Spencer S.M., 1993. С. 254]. Сертификация персонала осуществляется на основе специальностей и специализаций в профессиональном образовательном пространстве, согласованном с возможностями профессионального образования. Организационная структура сертификации представлена на **рисунке 4**.

Развитие системы профессиональных стандартов призвано привести к созданию системы сертификации квалификаций для органов государственного управления – комплекса взаимосвязанных документов, обеспечивающих взаимодействие сфер профессионального образования и труда в целях повышения качества трудовых ресурсов, занятых в органах управления и их конкурентоспособности на рынке труда.

Имеющийся у кандидата сертификат позволяет работодателю увидеть уровень его умений и навыков и определить, на какую позицию он может претендовать. Госслужащим могут выдаваться сертификаты оперативного уровня (специалисты), тактического уровня (руководители старшей и ведущей групп), стратегического уровня (руководители главной и высшей групп), [Николаева, Машукова, Посталюк, Ащеулов, 2006. С. 112]. Особенности сертификации государственных служащих должны быть детально и научно разработаны, чтобы не противоречить законодательным нормам проведения аттестации, квалификационного экзамена и конкурса на государственной гражданской службе. Сертификация не ставит под сомнение и не заменяет базовое образование. Она обеспечивает объективную и независимую оценку, позволяет институту гражданской службы включиться в процесс модернизации общества.

Государственная гражданская служба, безусловно, имеет свою специфику и ограничения, однако современная тенденция состоит в том, чтобы не рассматривать ее изолированно от общего развития экономики и профессиональных сообществ. Повышение профессионализма госслужащих может быть реализовано эффективно, на наш взгляд, только при условии, что данный процесс будет выведен из ведения самих чиновников. В этой связи использование систем менеджмента качества и конкретно профессиональных стандартов представляется обоснованным и перспективным направлением.

Рисунок 4. Схема проведения сертификации квалификаций



Литература

Ахтямова Н.М. Внедрение системы менеджмента качества в региональных органах исполнительной власти: монография. Новосибирск: СИБПРИНТ, 2010.

Барбер М. Приказано добиться результата. Как была обеспечена реализация реформ в сфере государственных услуг в Великобритании /пер. с англ. под науч. ред. Я.И. Кузьминова, А.В. Клименко. М.: НИУ ВШЭ, 2011.

Кудрявцева Е.И. Управление персоналом. СПб., Межотраслевой ИПК, 2008.

Муравьева А.А., Олейникова О.Н. Управление учебными заведениями профессионального образования в странах Европейского союза. М.: Департамент образования города Москвы, НИИ развития профессионального образования, 2011.

Национальный стандарт РФ ГОСТ Р 9004-2010 «Менеджмент для достижения устойчивого успеха организации. Подход на основе менеджмента качества» (ISO 9004:2009). М.: Стандартинформ, 2011.

Николаева Г.В., Машукова Н.Д., Посталюк Н.Ю., Ащеулов Ю.Б. Система добровольной сертификации персонала в Российской Федерации: модели и механизмы / под общ. ред. Н.Д. Машуковой. М.: Университетская книга, 2006.

*Boyatzis R.E.*The competent manager: a model for effective performance. N.Y.: John Wiley & Sons, 1982.

Hernesniemi H., Visanti M.-L. How to define occupational content and job profile // Discussion paper. № 710. Helsinki: The Research Institute of the Finnish Economy, 2000.

Raggatt P., Williams, S. Government markets and vocational qualifications: an anatomy of policy. N.Y.: Falmer Press, 1999.

Spencer L.M Jr, Spencer S.M. Competence at work: models for superior performance. N.Y.: John Wiley&Sons, 1993.

Дополнительная литература

Барабашев А.Г., Клименко А.В., Клищ Н.Н. и др. Реформа государственной службы: канадский опыт и российская действительность. М.: Формула права, 2006.

Захаров Н. Мотивационные ресурсы управления // Государственная служба. 2007. № 3. С. 30.

Мамонова И.С. Оценка персонала как инструмент развития сотрудников // Управление развитием персонала. 2009. № 1. С. 2–7.

Осейчук В.И. Новые принципы отбора и продвижения госслужащих: эффективность кадровой политики // Чиновникъ. 2006. № 6.

Положение о профессиональном стандарте. Утверждено распоряжением президента Российского союза промышленников и предпринимателей от 28 июня 2007 г. № РП-46. // Практика разработки и введения в действие профессиональных стандартов. Сб. нормативно-методических документов. М.: НАРК РСПП, 2009. С. 123.

Шинкаренко О.Н. Управление персоналом организации при внедрении стандартов серии ISO 9000:2000. М.: Дело, 2007.

HUMAN RESOURCE MANAGEMENT IN THE PUBLIC SERVICE: INTERNATIONAL AND RUSSIAN EXPERIENCE

Georgy Borschevsky, postgraduate of the Moscow Humanitarian Institute. (111395, Moscow, street Youth, 5). E-mail: borshevskiy2008@yandex.ru)

Summary: The article considers perspectives of the involvement of management systems and professional standards in the sphere of human resources management. Such problems are considered on the example of the leading foreign countries, namely Germany. Moreover, the author analyses problems and perspectives of realization of mentioned staff innovations in public management practice in the RF.

Keywords: human resources, quality management system, public administration, professional standards.

Reference:

Ahtjamova N.M. Vnedrenie sistemy menedzhmenta kachestva v regional'nyh organah ispolnitel'noj vlasti: monografija [Involvement of quality management system in regional executive bodies; monography]. Novosibirsk: SIBPRINT, 2010. P. 240.

Barber M. Prikazano dobit'sja rezul'tata. Kak byla obespechena realizacija reform v sfere gosudarstvennyh uslug v Velikobritanii, per. s angl. pod nauch. red. Ja.I. Kuz'minova, A.V. Klimenko. [Michael Barber. Instruction to deliver. Fighting to Transform]. Britain's Public Services]. M.: NIU VShJe, 2011.

Boyatzis R.E. The competent manager: a model for effective performance. N.Y.: John Wiley & Sons, 1982.

Hernesniemi H., Visanti M.-L. How to define occupational content and job profile // Discussion paper. № 710. Helsinki: The Research Institute of the Finnish Economy, 2000. P. 7.

Kudrjavceva E.I. Upravlenie personalom [Personnel management]. SPb., Mezhotraslevoj IPK, 2008.

Murav'eva A.A., Olejnikova O.N. Upravlenie uchebnymi zavedenijami professional'nogo obrazovanija v stranah Evropejskogo Sojuza. M.: Departament obrazovanija goroda [Management of professional education institutions in the European Union Countries.M.: Education department of the city] Moskvy, NII razvitija professional'nogo obrazovanija, 2011.

Nacional'nyi standart RF GOST R 9004-2010 «Menedzhment dlya dostizheniya ustoichivogo uspeha organizacii. Podhod na osnove menedzhmenta kachestva» (ISO 9004:2009) [Management for achievement of sustainable success of organization. Approach on the basis of quality management (ISO 9004:2009)]. M.: Standartinform, 2011.

Nikolaeva G.V., Mashukova N.D., Postaljuk N.Ju.,Ashheulov Ju.B. Sistema obrovol'noj sertifikaciipersonala v Rossijskoj Federacii: modeli imehanizmy [System of volunteer staff certification in the RF. Models and mechanisms] pod obshh. red.N.D. Mashukovoj. M.: Universitetskaja kniga, 2006.

Raggatt P., Williams, S. Government markets and vocational qualifications: an anatomy of policy. N.Y.: Falmer Press, 1999.

Spencer L.M Jr, Spencer S.M. Competence at work: models for superior performance. N.Y.: John Wiley&Sons, 1993.