

УДК 378.046.4

Ключевые слова:

повышение квалификации,
государственные служащие,
зарубежный опыт, модель компетенции

Н. С. Матвеева,

мл. науч. сотр. Центра финансового менеджмента
в государственном секторе
Научно-исследовательского финансового института
(e-mail: natalia.matveeva@inbox.ru)

Профессиональное развитие государственных служащих: опыт европейских стран и США

Повышение квалификации государственных служащих — важное направление, без которого невозможно совершенствование системы государственного управления в целом. Изучение особенностей организации профессионального развития государственных служащих в зарубежных странах позволяет проанализировать накопленный ими опыт и учесть его положительные аспекты при дальнейшей разработке путей реформирования системы повышения квалификации государственных служащих в нашей стране.

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г. подчеркивается необходимость преодолеть отставание государственных органов и бюджетной сферы от корпоративного сектора в уровне квалификации и мотивированности кадров. Для решения этой задачи нужно создать условия для повышения квалификации государственных служащих и менеджеров бюджетной сферы в ведущих университетах и бизнес-школах, в т. ч. на базе программ, сопоставимых по содержанию и качеству с лучшими западноевропейскими магистерскими программами в области публичного менеджмента.

Понятие профессионального развития государственных служащих принято рассматривать шире, чем понятие повышения квалификации, т. к. последнее часто является составной частью профессионального развития. На практике разница между данными понятиями обычно является условной: и повышение квалификации, и профессиональное развитие направлены на реализацию одной цели — способствовать более качественному выполнению государственными служащими возложенных на них обязанностей.

Методологической основой статьи являются работы отечественных и зарубежных авторов. Методика исследования представляет собой сравнительный анализ зарубежного опыта повышения квалификации государственных служащих, в первую очередь целей и аудитории слушателей, форм и методов повышения квалификации, программ повышения квалификации, организаций, осуществляющих повышение квалификации. Зарубежный опыт организации профессионального развития государственных служащих, как правило, основывается на взаимодействии государственных органов с учебными заведениями (университетами, колледжами, школами). Повышение квалификации часто носит обязательный характер и включает теоретические и практические занятия.

В мировой практике сложилось две основные модели государственной службы — англосаксонская (США и Великобритания) и континентальная (Франция). Рассмотрим подробнее особенности профессионального развития государственных служащих на примере указанных стран.

ВЕЛИКОБРИТАНИЯ

Общее руководство кадровой политикой на гражданской (государственной) службе в Великобритании осуществляет премьер-министр, одновременно являющийся министром по делам государственной службы. Он отвечает за регулирование гражданской службы в рамках реализации решений исполнительных органов власти. Руководитель гражданской службы (*Head of the Civil Service*) отвечает за выполнение возложенных на эту службу функций и создание для государственных служащих оптимальных условий работы. Секретариат кабинета министров (*Cabinet Office*) отвечает за выполнение плана реформ гражданской службы.

В действующем плане реформ гражданской службы (*Civil Service Reform Plan, 2012 г.*) одним из направлений обозначено создание возможностей для совершенствования знаний и умений государственных служащих, повышения эффективности гражданской службы. Для этого предлагается разработать пятилетние планы развития для всех гражданских служащих, отражающие, какие именно навыки необходимо получить и как это предполагается достигнуть. При этом отмечается, что некоторые пробелы в компетенциях уже обнаружены, в первую очередь — недостаточный уровень квалификации в сфере управления изменениями, финансового менеджмента, управления проектами, управления рисками и др. Для поддержки планов развития создается новая модель компетенций (*Competency Framework*), а также система обучения и повышения квалификаций гражданских служащих.

Модель компетенции едина для всех государственных служащих. Она ставит ценности гражданской службы — честность, добропорядочность, беспристрастность и объективность — в основу любой деятельности и согласуется с моделью лидерства. В модель входят: определение направления (*Setting Direction*) — видеть ситуацию в целом, изменять и улучшать, принимать эффективные решения; вовлечение людей (*Engaging People*) — управлять и взаимодействовать, сотрудничество и партнерство, обеспечение равных возможностей; достижение результатов (*Delivering Results*) — обеспечение соотношения цены и качества, управление качеством, своевременная реализация целей.

Пройти повышение квалификации государственных служащие могут в Колледже гражданской службы (*Civil Service College*), организованном преподавателями Национальной школы государственного управления (*National School of Government*), которая была закрыта в марте 2012 г. Новая учебная организация предлагает для государственного сектора как обучение собственными силами (свой штат профессиональных тренеров, оборудованные для обучения помещения и др.), так и специализированное обучение (направленное на удовлетворение индивидуальных потребностей клиентов), регулярные (готовые) курсы.

Для целей повышения квалификации всех государственных служащих создан сайт *Civil Service Learning*¹, на котором государственные служащие могут найти информацию о дистанционном обучении, онлайн-ресурсах и очных курсах. Большая часть возможностей по повышению квалификации представлена в Общей программе, состоящей из трех блоков:

1. Ключевые навыки, необходимые всем гражданским служащим для выполнения своих обязанностей: обслуживание потребителей, управление проектами, навыки в сфере финансов и информационных технологий.

¹ Официальный сайт повышения квалификации государственных служащих *Civil Service Learning* (<https://civilservicelearning.civilservice.gov.uk/>).

2. Работа на государственной службе: специфические навыки, относящиеся к работе в органах государственной власти, например, навыки проведения брифингов, подготовки документов, наличие правового сознания.

3. Лидерство и совершенствование управленческой деятельности — навыки, необходимые для руководства, управления людьми и бизнесом на всех уровнях государственной службы, а также темы по управлению изменениями.

Особое место занимает повышение квалификации в рамках программы «быстрый поток» (*Fast Stream*). Для участия в этой программе служащих отбирают путем открытого конкурса. Также предусмотрено ускоренное прохождение службы с различными условиями для кандидатов (например, для выпускников высших учебных заведений, для действующих гражданских служащих). В настоящее время открыто финансовое направление, по которому могут обучаться участники программы «быстрый поток», кандидаты на повышение квалификации в рамках программы и профессионалы в области финансов. Обучение проводится в рамках одной из четырех профессиональных организаций:

1. Дипломированный институт бухгалтеров по управленческому учету (*The Chartered Institute of Management Accountants, CIMA*).

2. Ассоциация дипломированных сертифицированных бухгалтеров (*The Association of Chartered Certified Accountants, ACCA*).

3. Институт государственных финансов и бухгалтерского учета (*The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, CIPFA*).

4. Институт дипломированных бухгалтеров Англии и Уэльса (*The Institute of Chartered Accountants in England and Wales, ICAEW*).

ФРАНЦИЯ

Повышение квалификации государственных служащих во Франции можно охарактеризовать как постоянное профессиональное развитие. Оно включает подготовку к первой должности государственного служащего и дальнейшее обучение на всех этапах его карьеры.

Во Франции существует порядка 70 административных школ (не считая учреждений, специализирующихся на подготовке учителей, и военных школ), которые предоставляют различные типы обучения для сотрудников государственной службы. Для государственной гражданской службы основной является Школа публичного (государственного) управления (фр. *École nationale d'Administration*). Следом за ней идут политехнические и инженерные школы, пять региональных институтов управления, расположенных в городах Лилль, Лион, Мец, Нант и Бастия, а также специализированные административные школы, созданные для обучения управленческих кадров государственной службы по таким направлениям, как налоги, таможня, безопасность, здравоохранение и т. д. Региональные институты управления занимаются подготовкой основной части кадров администрации государства, за исключением высокопоставленных чиновников.

На территориальном уровне основная организация — Национальный центр государственной службы (*National Center of Territorial Civil Service, CNFPT*). Под его руководством некоторые организации, например Национальный институт территориальных исследований (*National Institute of Territorial Studies, INET*), проводят обучение совместно со Школой публичного (государственного) управления.

Для госслужащих государственных больниц основная школа — Высшая школа общественного здравоохранения (*High School of Public Health, EHESP*), целью которой является обучение высшего и исполнительного руководства больниц, а также государственных гражданских служащих (медицинских работников).

Административные школы занимаются переподготовкой и повышением квалификации, международным сотрудничеством, научно-исследовательской работой. Они сотрудничают в рамках сети школ государственной службы (фр. *Le Réseau des écoles de service*

public, RESP) — неформальной ассоциации, объединяющей около 40 школ с целью обмена опытом для улучшения результатов работы.

Поступление в Школу публичного (государственного) управления осуществляется по двум конкурсам. Первый из них — для выпускников учебных заведений, не имеющих стажа, но желающих построить карьеру руководителя; второй — для руководящих работников, имеющих стаж работы не менее пяти лет. Для руководителей государственного или частного сектора Школа предлагает краткосрочные курсы по конкретным тематикам. Также предлагаются полностью персонализированные учебные курсы по проблематике ЕС, предназначенные для гражданских служащих, выборных должностных лиц, менеджеров из частного сектора, лиц свободных профессий и представителей гражданского общества.

Непрерывное обучение включает:

1. Семинар в сфере управления государственным сектором.

Он состоит из трех модулей и адресован руководителям служб центрального правительства, местных властей и других учреждений государственного сектора. Он также открыт для руководителей государственных компаний и частных организаций, которые работают с центральным правительством или местными правительственными учреждениями. Его цель — предоставить возможность лицам, принимающим решения, углубить и расширить свои знания по следующим направлениям: реформа государственных институтов и процедур, изменения в управлении государственным сектором и его европейском окружении, проблемы и перспективы децентрализации.

2. Межведомственные тренинги.

Это 13 одно- или двухдневных сессий по одной тематике, ориентированных главным образом на модернизацию управления государственным сектором и на вопросы управления в рамках ЕС. Программы открыты для всех руководителей, включая высокопоставленных государственных служащих, независимо от того, находятся ли они в начале своей карьеры или являются опытными работниками, а также для выборных должностных лиц и лидеров неправительственных организаций как во Франции, так и за рубежом. Курсы проводят опытные преподаватели; методы обучения основаны на практике и включают моделируемые ситуации и сравнительные подходы.

3. Карьерную мобильность (*Career mobility*).

Учебные циклы в поддержку карьерной мобильности предлагает Школа публичного (государственного) управления. Они предназначены для:

— государственных служащих министерств, руководителей других государственных учреждений. Школа отвечает за подготовку этих государственных служащих, отобранных в рамках ускоренной карьерной схемы. Каждый год в данный цикл обучения принимают сорок гражданских служащих и в результате семимесячного курса помогают им изменить служебное положение;

— офицеров вооруженных сил, желающих занять высокий пост на государственной службе, например стать руководителем или заместителем префекта;

— парламентских сотрудников в Национальном собрании и сенате Франции и в Европейском парламенте.

4. Послевузовское обучение науке о европейской интеграции (*Postgraduate Course in European Studies*).

Школа публичного (государственного) управления принимает участие в проведении обучения для получения ученых степеней на основе партнерских отношений с другими университетами, профессиональными школами и пр., расположенными как во Франции, так и в других европейских странах. Школа также участвует в организации обучения по магистерским степеням по запросу и в сотрудничестве с зарубежными университетами и институтами.

Кроме того, Школа проводит индивидуальные учебные курсы для французских и зарубежных государственных и частных учреждений. Они могут быть национальными,

двусторонними или многосторонними. Содержание и формат разрабатываются в сотрудничестве с запрашивающим органом. Индивидуальные сеансы и циклы (продолжительностью от одного дня до двух месяцев) могут включать учебные визиты и стажировки. Они могут проводиться как в Школе, так и на территории, выбранной клиентом в Париже, в провинции или за границей.

Важно отметить, что у большей части органов исполнительной власти есть собственные школы администраторов. В таких школах число слушателей, как правило, соотносится с количеством бюджетных должностей, на которые потом направляют выпускников. Обучение включает как теоретические курсы, так и практические, в т. ч. стажировку на рабочем месте.

СОЕДИНЕННЫЕ ШТАТЫ АМЕРИКИ

Особого внимания заслуживает опыт профессионального развития государственных служащих в Соединенных Штатах Америки. Он отличается децентрализацией, многоуровневостью программ и их взаимосвязью с программами обучения в сфере бизнеса. Методическое и организационное руководство подготовкой и повышением квалификации кадров госаппарата на федеральном уровне осуществляет Управление кадровой службы (*Office of Personnel Management*). Обучение (повышение квалификации) в рамках Управления предусматривает обучение специалистов собственными силами: Центр развития лидерских качеств (*Center for Leadership Development*), в т. ч. Восточный и Западный центры подготовки и повышения квалификации (*Management Development Center*), а также Федеральный институт руководящих кадров (*Federal Executive Institute*). Кроме того, в рамках Управления осуществляется профессиональное развитие по модели Компетентности лидерства (*Leadership Competencies*) и Ключевым квалификациям руководителей (*Executive Core Qualifications*).

Центр развития лидерских качеств предлагает образовательные программы, построенные на ключевых квалификациях руководителей на любом этапе карьеры. Это межправительственные образовательные курсы, аттестационные программы, индивидуальные решения и технологическая система USALearning. Услуги предоставляются через электронное обучение, обучение в аудиториях, в центрах Федерального института руководящих кадров, а также в центрах подготовки и повышения квалификации.

USALearning — официальный сайт по обучению и повышению квалификации федерального правительства США. Он поддерживает развитие сотрудников федерального уровня и способствует достижению агентствами своей миссии путем упрощения и универсализации доступа к высококачественным продуктам по электронному обучению, информации и услугам. Некоторые предложения включают разработку и предоставление систем управления обучением под нужды заказчика (*Learning Management Systems, LMS*); изучение систем управления образовательным контентом (*Learning Content Management Systems, LCMS*) и связанных с ними услуг; платформ электронного обучения/тестирования и другой специальный контент. Программы USALearning являются частью Дирекции кадровых решений (*HR Solutions Directorate*) в Центре развития лидерских качеств и предлагают широкий спектр электронных учебных продуктов и услуг, а также реализацию настраиваемой системы управления обучением по сниженным ценам.

Федеральный институт руководящих кадров помогает государственным руководителям высшего уровня повысить эффективность деятельности организаций. Институт предлагает три типа программ:

1. Программы лидерства в демократическом обществе (*Leadership for a Democratic Society program, LDS*). Это четырехнедельная программа для высшего федерального руководства по развитию лидерских качеств. Предлагается широкий спектр курсов и более коротких учебных мероприятий для рассмотрения четырех тем программы и возможность выбрать те из них, которые соответствуют индивидуальным потребностям в обучении.

Темы: единоличное руководство, трансформирующиеся организации, политика в конституционном строе, глобальные перспективы.

2. Специализированные программы, разработанные для конкретных ведомств.

3. Межведомственные курсы продолжительностью от двух дней до недели, ориентированные на рассмотрение конкретных аспектов лидерства.

Управлением кадровой службы были разработаны пять ключевых квалификаций руководителей и соответствующие компетентности лидерства. Такая модель, представленная в табл. ниже, позволяет выявлять потенциальных лидеров, разрабатывать планы индивидуального развития и составлять учебные программы.

Таблица

Ключевые квалификации руководителей и компетентности лидерства

Управление изменениями	Руководство людьми	Ориентация на результат	Деловые качества	Создание объединений
Новаторство и творческий потенциал	Управление конфликтами	Ответственность	Управление финансами	Сотрудничество
Внешняя осведомленность	Понимание культурных факторов	Ориентация на потребителей	Управление человеческим капиталом	Политический опыт
Гибкость	Раскрытие потенциала служащих	Решительность	Управление научно-техническим развитием	Влияние/обсуждение
Работоспособность	Формирование команды	Предприимчивость		
Стратегическое мышление		Решение задач		
Проницательность		Техническая эффективность		
Основные компетенции				
Навыки межличностного общения	Устные коммуникации		Честность/добропорядочность	
Непрерывное обучение	Письменные коммуникации		Ориентация на общественные услуги	

Источник: Официальный сайт Управления кадровой службы США (Office of Personnel Management) (<http://www.opm.gov/policy-data-oversight/senior-executive-service/executive-core-qualifications/#url=Overview>).

Всем членам Службы высших руководителей (СВР) рекомендуется иметь план индивидуального развития (*Individual Development Plan*) с четко определенными целями: краткосрочными — направленными на овладение профессиональными и управленческими навыками, и долгосрочными — связанными с развитием их творческого потенциала. В США наиболее распространены следующие типы профессионального развития государственных служащих высшего уровня: повышение квалификации и обучение, ротации и стажировки.

Деятельность учебных заведений и центров по проведению обучения, как правило, ориентирована на руководителей среднего и высшего звена. Обучение проводится в подразделениях Вашингтонского университета (*University of Washington*), в частности в Школе публичного и общественного управления Эвана (*Evans School of Public Affairs*), Гарвардском институте государственного управления им. Джона Ф. Кеннеди (*John F. Kennedy School of Government*), Американской ассоциации управления (*American Management Association*) и др. В центрах проведения семинаров для административных работников организована подготовка по конкретным областям знаний.

Широко развита система внутриведомственной подготовки госслужащих. Содержание обучения зависит от должностных обязанностей конкретного чиновника, а также данных экспертных опросов. Госслужащие могут выбирать ту программу, которая им больше подходит, в т. ч. обучаться в негосударственных учебных заведениях и академических центрах, что поощряется, так как позволяет изучить опыт менеджмента в других секторах и рассматривать общественные проблемы с различных точек зрения. Правительство оплачивает расходы на обучение госслужащих в американских университетах, школах и на различных

курсах. Важно отметить активное использование опыта обучения в сфере бизнеса, в том числе совместное обучение госслужащих с менеджерами коммерческих фирм.

Особое место в США отводится профессиональным ассоциациям. В сфере государственного управления и повышения квалификации одной из главных считается Национальная ассоциация институтов государственной службы США (NASPAA). Это международная ассоциация общественно-политических школ (школы государственной политики и управления) в университетах США и за рубежом. NASPAA также является профессионально аккредитованным объединением магистерских программ в области государственной политики (*Master of Public Policy, MPP*), публичного и общественного управления (*Master of Public Affairs, MPAff*) и магистров государственной службы (*Master of Public Administration, MPA*). Миссией организации является «обеспечение высоких стандартов в области образования и подготовки кадров для государственной службы и пропаганда идеалов госслужбы»².

В целом в США в настоящее время насчитывается более 260 школ MPA/MPP. Многие из них предлагают как очные, так и очно-заочные формы обучения, программы для высшего руководства (*Executive MPA*), онлайн-курсы, где требования для получения степени могут варьироваться в зависимости от профессионального опыта. Программы MPA/MPP существуют с целью предоставить профессиональное обучение государственным служащим (на всех уровнях), сотрудникам из некоммерческого и частного секторов и в Соединенных Штатах, и во всем мире.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенный анализ зарубежного опыта показывает, что во многих странах основой для разработки программ повышения квалификации выступают кластеры компетенции, а также модели ключевых квалификаций. Они позволяют восполнять недостаток знаний общего характера (например, устные и письменные коммуникации, навыки межличностного общения) или нехватку компетенции в областях, смежных с основной деятельностью государственного служащего (например, повышение квалификации в области финансового менеджмента для специалистов нефинансовой сферы). Также они предоставляют возможность получить более конкретные специализированные знания, непосредственно связанные с должностными обязанностями государственного служащего (например, повышение квалификации в области бюджетного процесса на федеральном уровне). Такой подход позволяет государственным служащим с разным базовым образованием получить необходимые навыки и знания и выполнять свои обязанности более эффективно.

Во всех рассмотренных странах широко развита сеть дистанционного образования, позволяющая пройти повышение квалификации без отрыва от работы, что существенно экономит временные и финансовые затраты. Модульный принцип обучения обеспечивает большую гибкость, позволяя государственным служащим самостоятельно планировать время на обучение, последовательность изучения модулей и тем самым осуществлять обучение более эффективно.

Важно отметить, что в большинстве стран один из основных принципов обучения государственных служащих — постоянное непрерывное повышение квалификации. Для многих должностей составляются планы индивидуального развития. Это позволяет государственным структурам планировать и проводить повышение квалификации не только по уже существующим тематикам, но и по специфическим, отвечающим потребностям конкретного департамента или отдела. После прохождения дополнительного обучения некоторые организации устраивают анонимное анкетирование, чтобы выяснить, насколько обучение соответствовало запросам государственного служащего и насколько он считает его эффективным.

² Официальный сайт Национальной Ассоциации институтов государственной службы США (NASPAA) (http://naspaa.org/about_naspaa/naspaa.asp).

На основе анализа зарубежного опыта профессионального развития государственных служащих можно выделить достижения, которые следует учитывать при разработке программ повышения квалификации в нашей стране:

1. Повышение квалификации осуществляется более индивидуализированно, т. е. отвечает конкретным потребностям в обучении и различается в зависимости от категории обучаемых, их образования и опыта работы, должностных требований.

2. Формирование национальных моделей компетенции государственных служащих с целью своевременного выявления нехватки знаний/навыков и последующей организации повышения квалификации для восполнения найденных пробелов.

3. Возможность выбора программ повышения квалификации для государственных служащих.

4. Профессиональное развитие государственных служащих при тесном взаимодействии не только органов госуправления и служащих, но и вузов и центров по повышению квалификации.

5. Использование обучающих курсов и семинаров для впервые принятых на госслужбу, а также программ по смежным видам деятельности и обучения для служащих, включенных в кадровый резерв на замещение руководящих должностей.

6. Ориентация на непрерывность обучения и использование модульных программ повышения квалификации.

7. Использование программ профессионального развития госслужащих, имеющих единый стандарт, например программы MPA (Master of Public Administration).

Библиография

1. Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года».
2. Бирюков А. Г. О некоторых вопросах реализации долгосрочной бюджетной политики // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. — 2014. — № 1 (19).
3. Капустин В. Б. Зарубежный опыт организации государственной службы [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.myshared.ru/slide/107512/>.
4. Степанова Т. Европейский опыт подготовки специалистов по государственному управлению // Государственная служба. — 2013. — № 2 (82).
5. Стерник С. Г., Яременко И. А. Рыночная реформа государственных расходов как поворот экономической истории // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. — 2013. — № 1 (15).
6. Официальный сайт Центра развития лидерских качеств США (Center for Leadership Development) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://leadership.opm.gov/>.
7. Официальный сайт по обучению и повышению квалификации федерального правительства США [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://usalearning.gov/>.
8. Официальный сайт Управления кадровой службы США (Office of Personnel Management) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.opm.gov/>.
9. Официальный сайт Колледжа гражданской службы Великобритании (Civil Service College) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.civilservicecollege.org.uk/>.
10. Официальный сайт реформы гражданской службы Великобритании. План реформ (Civil Service Reform Plan) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://my.civilservice.gov.uk/reform/the-reform-plan/>.
11. Официальный сайт правительства Великобритании [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://www.gov.uk/government/how-government-works>.
12. Официальный сайт Национальной школы администрации Франции (École nationale d'Administration) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.ena.fr/index.php?en>.
13. Kotchegura. A. Training and Upgrading Qualifications of Senior Civil Servants: Experience of OECD Member States [Электронный ресурс] / Astana Economic Forum 2013. — Режим доступа: <http://2013.astanaforum.org/wp-content/uploads/2013/01/Dr.-Alexander-KOTCHEGURA-Training-and-Upgrading-Qualifications-of-Senior-Civil-Servants.ppt>.
14. Matthew Stafford. The United States Executive Civil Service Training System [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://2013.astanaforum.org/wp-content/uploads/2013/01/Stafford-The-United-States-Executive-Civil-Service-Training-System.ppt>.