

**Н. М. ПЕСТЕРЕВА
Л. С. ЦВЕТЛЮК
О. С. НАДЕИНА**

**ФОРМИРОВАНИЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ
КОМПЕТЕНЦИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ**

Монография

Москва 2014

УДК 331.1
ББК 65.240

Рецензенты:

доктор экономических наук, профессор М.А. Кочанов
доктор социологических наук, профессор Т.А. Юдина

Авторы:

Пестерева Нина Михайловна – д.г.н., профессор ФГАОУ ВПО «Дальневосточный федеральный университет»;

Цветлюк Лариса Сергеевна – д.и.н., профессор, ректор НОУ ВПО «Институт непрерывного образования»;

Надеина Ольга Сергеевна – магистрант ФГАОУ ВПО «Дальневосточный федеральный университет»

Пестерева Н.М., Цветлюк Л.С., Надеина О.С.

Формирование профессиональных компетенций государственных служащих: монография / Н.М. Пестерева, Л.С. Цветлюк, О.С. Надеина – М.: Изд-во Московского гуманитарного университета, 2014.–139 с.

ISBN 978-5-905248-14-6

В монографии рассмотрен комплексный подход к формированию профессиональной компетенции государственных и муниципальных служащих как одной из первоочередных задач современной России, где институт государственной власти постоянно совершенствуется с учетом современных внешних и внутренних вызовов.

Рассмотрен процесс формирования профессиональных компетенций от современных образовательных программ подготовки, переподготовки и повышения квалификации до моделей кластеров профессиональной компетенции и оценки эффективности деятельности госслужащих. Дана социально-экономическая оценка региональной модели и программы формирования профессиональной компетенции государственного гражданского служащего на примере Приморского края.

Для научных работников, экономистов, социологов, специалистов регионального и муниципального управления, руководителей предприятий, аспирантов, студентов магистратуры.

ББК 65.240

ISBN 978-5-905248-14-6

© Пестерева Н.М., 2014

© Цветлюк Л.С., 2014

© Надеина О.С., 2014

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие	4
Глава 1. Профессиональная подготовка и формирование профессиональной компетенции государственных служащих	9
1.1 Статус государственного служащего.....	9
1.2. Нормативное регулирование подготовки профессиональных государственных служащих.....	12
1.3. Образовательные программы подготовки государственных служащих: высшее профессиональное образование.....	18
1.4. Основные понятия и терминология профессиональной компетенции государственных служащих.....	24
1.5. Формирование кластеров профессиональной компетенции	26
Глава 2. Отечественный и зарубежный опыт разработки моделей профессиональных компетенций в сфере государственного и муниципального управления	31
2.1. Модели профессиональных компетенций в сфере государственного и муниципального управления в Российской Федерации.....	31
2.2. Зарубежный опыт формирования профессиональной компетентности государственных служащих.....	41
2.3.Основные методические подходы к разработке оценки деятельности госслужащего.....	47
Глава 3. Основные направления формирования и развития профессиональной компетентности управленческих кадров в системе государственной службы	50
3.1. Специфика отбора персонала в государственных и муниципальных учреждениях.....	50
3.2.Структура профессиональной компетентности как фактора эффективности деятельности государственных служащих.....	63
3.3. Методы комплексной оценки эффективности деятельности государственного служащего.....	68
Глава 4. Система комплексной оценки компетентности и повышения уровня квалификации государственных гражданских служащих органов исполнительной власти (на примере Приморского края)	71
4.1 Структура кадрового состава государственных служащих Дальневосточного федерального округа.....	71
4.2. Основные подходы, способы и критерии оценки компетенций	82
4.3.Региональная программа совершенствования системы развития профессиональной компетенции государственных служащих на примере Приморского края.....	92
Заключение	103
Библиографический список	105
Приложения	113

Предисловие

Экономический рост национального хозяйства в значительной мере определяется качеством и состоянием национальных институтов. Стабильность в обществе и государстве — залог эффективности и устойчивости развития. В то же время развитие общества, перемены в его жизни требуют определенных изменений. Создание развитой системы институтов, сочетающей стабильность и гибкость, — необходимое условие для эффективного функционирования рыночной экономики.

В монографии рассмотрен комплексный подход к формированию профессиональной компетенции государственных и муниципальных служащих как одной из первоочередных задач современной России, где институт государственной власти постоянно совершенствуется, разрабатывает новые наиболее эффективные способы управления, соответствующие современным внешним и внутренним вызовам.

Необходимость внедрения новой системы подготовки и переподготовки кадров, управленческих технологий, направленных на повышение профессиональной компетентности сотрудников государственных учреждений приобретает огромное значение и должно стать одним из основных направлений модернизации системы государственной службы. В последние годы выдвинуты многочисленные предложения по практическому разрешению этой проблемы. В этой связи был принят ряд постановлений Правительства Российской Федерации о порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций, предоставлении государственных услуг, внутренней организации федеральных органов исполнительной власти.

Однако, несмотря на то, что в последние годы в стране постоянно уделяется большое внимание развитию института государственных служащих, тем не менее, вопросы формирования компетенции государственных служащих, являются весьма актуальными.

Вопросы формирования профессиональной компетенции госслужащих освещены в трудах отечественных ученых: Аверина А.Н., Базарова Т.Ю., Барцица И.Н., Бирюкова Г.М., Демина А.А., Кудрявцева Е.И., Нечипоренко В.С., Рубина Д.С., Столярова В.А., Тавокина Е.П., Турняка К.В., Шакиной М.А. и др. Из зарубежных исследователей следует отметить: Ансоффа И, Зуммера Р., Пюллера К., Равена Дж. и др.

Проведенный анализ трудов отечественных и зарубежных ученых позволяет сделать вывод о том, что для исследования проблемы формирования профессиональной компетентности государственных служащих, с одной стороны, имеется солидная теоретико-методологическая база, а с другой - остро ощущается необходимость дальнейшей системной разработки данной проблемы с учетом новых явлений и опыта, обретенного в ходе проводимых реформ.

В настоящее время гражданским обществом к государственной службе предъявляются все более возросшие требования. Однако оценка профессиональной служебной деятельности государственных служащих ещё слабо увязана с тем, насколько качественно оказываются в государственном органе государственные услуги гражданам и организациям. В работе кадровых служб государственных органов не является редкостью или исключением применение устаревших технологий, не ведется целенаправленная работа по привлечению молодых перспективных кадров.

Современные методы планирования и регламентации труда государственных служащих пока ещё не получили широкого распространения, а предусмотренные законодательством российской Федерации механизмы стимулирования государственных служащих к исполнению обязанностей государственной службы на высоком профессиональном уровне не реализуются в полной мере, что снижает мотивацию государственных служащих.

Качество профессионального обучения [12] государственных служащих в недостаточной степени отвечает потребностям развития государственной

службы. Указанные проблемы в значительной степени были связаны с отсутствием научно обоснованной и апробированной методики применения норм законодательства Российской Федерации о государственной службе. Проведение экспериментов, разработка должностных регламентов, применение новых кадровых технологий на государственной службе не имеют системного характера. Недостаточно была проработана методика проведения конкурсов на замещение вакантных должностей гражданской службы, квалификационных экзаменов и аттестации государственных служащих. В должной мере не обеспечивалась взаимосвязь реформ государственной службы с бюджетной, административной, судебной и военной реформами, реформой местного самоуправления и другими преобразованиями в сфере государственного управления.

Часть указанных недостатков была устранена в рамках реализации мероприятий федеральной программы «Реформирования государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)», продленной на период 2006-2007 годов указом Президента Российской Федерации от 12 декабря 2005 г. № 1437 «О продлении срока реализации федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы) на 2006-2007 годы».

Некоторые направления реформирования государственной службы остались не реализованными. Для качественного завершения преобразования системы государственной службы, её оптимизации и функционирования на основе, установленных законодательством Российской Федерации принципов, разработки и внедрения на государственной службе современных кадровых, информационных, образовательных и управленческих технологий, была разработана новая федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)» [12].

Основной целью программы является разработка стратегии формирования высококвалифицированного кадрового состава государственной

службы, обеспечивающего эффективность государственного управления и реализацию как государственных, так и региональных программ социально-экономического развития. С возрастанием роли профессионализма государственных служащих связаны ведущие приоритеты кадровой политики в системе государственной службы, такие как: формирование эффективного механизма подбора государственных служащих; повышение авторитета и престижа государственной службы; совершенствование программ подготовки и профессионального развития государственных служащих [1].

Одной из основных задач федеральной программы [12] является дальнейшее развитие профессионального компетентного подхода как необходимого и обязательного условия всей деятельности по управлению персоналом: с его помощью можно осуществлять отбор кадров, оценивать качество их работы, строить систему карьеры и обучения.

Стержневыми понятиями данной деятельности являются «компетенция» и «компетентность». «Компетенция представляет собой модель поведения специалиста, выполняющего рабочую задачу в организации» [45]. Она имеет свою структуру: название, определение, набор поведенческих индикаторов. Компетентность рассматривается как конечный результат, свидетельствующий о способности специалиста достигать цели. Она содержит следующие элементы: предметные и операциональные знания; умения, навыки; способность и готовность к их использованию в деятельности; ответственность за результаты этой деятельности».

В монографии рассмотрены процессы формирования и развития профессиональной компетентности государственных служащих на современном этапе.

В главе 1 рассматриваются вопросы профессиональной подготовки и формирования профессиональной компетенции государственных служащих.

Во второй главе систематизирован отечественный и зарубежный опыт разработки моделей профессиональных компетенций в сфере государственного и муниципального управления.

В главе 3 изложены основные направления формирования и развития профессиональной компетентности управленческих кадров в системе государственной службы.

В главе 4 рассмотрена структура государственных служащих Дальневосточного федерального округа (далее – ДВФО), дана сравнительная оценка структуры и уровня заработной платы государственных служащих субъектов ДВФО, изложена модель компетенций государственных служащих, рассмотрена система комплексной оценки компетентности и повышения уровня квалификации государственных гражданских служащих органов исполнительной власти Приморского края.

Глава 1. Профессиональная подготовка и формирование профессиональной компетенции государственных служащих

1.1 Статус государственного служащего

Для того чтобы государственные служащие четко осознавали, поставленные перед ними задачи, необходимо, чтобы наряду с теоретическими знаниями, они получали исчерпывающую информацию о задачах, функциях, правах и обязанностях, способах и средствах достижения высоких результатов, которых ждут от государственных служащих. Именно такая совокупность теоретических знаний и четкое осознание поставленных задач сделают государственного служащего высокопрофессиональным специалистом, владеющим профессиональными знаниями, всегда готовым к решению служебных задач. Профессиональные задачи государственных служащих включают в себя следующие направления [10]:

1. Реализацию основных направлений государственной административной политики и решение задач социальной политики;
2. Правовое регулирование социальных и экономических процессов в отраслях и сферах государственной деятельности на основе законодательства об управлении, разграничении компетенции и функций государственных органов;
3. Анализ реальных ситуаций, складывающихся в государственных органах, поиск путей согласования различных интересов, определение причин и упреждение социальных конфликтов;
4. Организацию выполнения решений федеральных государственных органов, налаживание учета и проверки исполнения этих решений, обеспечение контроля над ходом их выполнения;
5. Разработку стратегической программы по выполнению должностных обязанностей согласно должностному регламенту.

Реализация задач, поставленных перед государственными чиновниками, предполагает четкое следование теоретическим знаниям с конечным результатом, воплощенным в решении служебных задач. Под умениями на

государственной службе понимаются профессиональные знания государственного служащего, воплощенные в решение конкретных служебных задач в соответствии с замещаемой должностью. Так, государственный служащий обязан уметь быстро и продуктивно вникать в ситуацию, которая требует немедленного разрешения проблемы.

Под навыками на государственной службе понимаются умения государственного служащего, осуществляемые им автоматически в режиме реального служебного времени [2, 8, 10]. Навыки, естественно, появляются только в том случае, если государственный служащий трудится по приобретенной им специальности. Навыки – это знания, которые позволяют экономить служебное время, сводить до минимума ошибки и просчеты. Из этого можно сделать вывод: профессиональные знания, умения и навыки - показатели профессионализма государственного служащего, определяющие профессиональную пригодность и компетентность государственного служащего.

В соответствии с указами Президента Российской Федерации [8,9], постановлением Правительства Российской Федерации [11], законодательными актами субъектов Российской Федерации [3,7,10] и другими документами [13] профессиональная, качественная, подготовка для государственной службы осуществляется на основании договора на обучение. Заключение договора на обучение между государственным органом и гражданином с обязательством последующего прохождения гражданской службы после окончания обучения в течение определенного срока осуществляется на конкурсной основе. Порядок, предусмотренный в договоре, также прописан в нормативных актах. В рамках указанного договора, а также по согласованию образовательного учреждения профессионального образования с государственным органом в этом государственном органе осуществляются практика и стажировка обучающихся [8,9].

Ответственность за организацию и проведение профессиональной подготовки гражданских государственных служащих, обновление их

теоретических и практических знаний, умений и навыков в соответствии с постоянно повышающимися требованиями государственных образовательных стандартов возлагается на руководителей государственных органов и кадровые службы.

В настоящее время в российском законодательстве достаточно подробно регламентированы вопросы организации и прохождения государственной службы, определены основные признаки и принципы организации системы государственной службы. В законодательстве подробно определен статус государственного служащего, претерпевший некоторые изменения в связи с проводимой в Российской Федерации административной реформой [5-10].

Государственным служащим является гражданин РФ, занимающий в установленном федеральным законодательством и законодательством субъектов Федерации порядке включенную в штат должность в структуре государственной администрации (исполнительной, законодательной и судебной власти), имеющий классный чин, дипломатический ранг, воинское или специальное звание, заключивший с государственным органом служебный контракт (принявший присягу на верность Российской Федерации), осуществляющий от имени государства предоставленные ему функции и полномочия (в том числе и государственно-властные), получающий денежное содержание (заработную плату) и имеющий гарантированный государством социально-правовой статус.

Государственный служащий имеет определенное правовое положение (правовой статус). Для него определены особые условия поступления на государственную службу, прохождения и прекращения службы. Государственный служащий реализует предоставленные ему полномочия и функции как внутри государственной администрации, так и по отношению к внешним субъектам права (гражданам, другим организациям и т. д.).

Правовой статус государственных служащих представляет собой совокупность прав, свобод, обязанностей, ограничений, запретов, ответственность служащих, установленных законодательством и

гарантированных государством. Правовой статус государственных служащих регулируется многими федеральными законами и законодательными актами субъектов РФ, а также другими нормативными правовыми актами.

1.2. Нормативное регулирование подготовки профессиональных государственных служащих

Государственный служащий – это профессия, которая требует от специалиста постоянного творческого подхода к выполняемым функциям, поэтому от профессионала, собирающегося служить государству, требует постоянного повышения теоретического уровня знаний на протяжении всей служебной деятельности, независимо от занимаемой государственной должности. Профессиональная подготовка государственных служащих предполагает целую систему знаний. Во многом эффективность государственного регулирования экономики, политики и т.д. объясняется высочайшим профессионализмом, гибкостью и ответственностью государственных служащих, которые обеспечиваются, прежде всего, отработанным механизмом их подготовки. Именно по этим причинам подготовка, переподготовка и повышение квалификации занимают в системе государственной службы такое существенное положение.

Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ на государственных служащих возложена обязанность, поддерживать уровень квалификации, достаточный для исполнения своих должностных полномочий, а также им гарантируются переподготовка и повышение квалификации с сохранением денежного содержания на период обучения [8].

Федеральным законом № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации» закреплён принцип профессионализма и компетентности в качестве единого фундаментального принципа организации и функционирования государственной службы.

Под профессионализмом имеются в виду глубокие и всесторонние знания и владение практическими навыками в соответствующей области государственно-служебной деятельности [5,7].

Под компетентностью понимаются показатели, характеризующие профессиональные знания, осведомленность и способности государственного служащего к эффективной их реализации в своей служебной деятельности [5, 45].

Таким образом, государственный служащий должен был разносторонне развитым, компетентным во многих отраслях знаний и жизнедеятельности человека. Этот профессионализм и компетентность должны закладываться госслужащему во время подготовки специалиста, представляющей целую систему организацией и учреждений, а также закладки профессиональных и этических ценностей.

В настоящее время организационно-правовые формы профессиональной подготовки специалистов государственной службы регулируются указами Президента РФ и постановлениями Правительства Р. Главными из этих норм можно выделить следующие:

1. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ст. 61—63);
2. Указ Президента РФ от 7 февраля 1995 г. № 103 «О государственном заказе на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих»;
3. Указ Президента РФ «О дополнительных мерах по подготовке государственных служащих» от 3 сентября 1997 г. № 983;
4. Положение о повышении квалификации и переподготовке федеральных государственных служащих, увольняемых из аппарата органов государственной власти Российской Федерации в связи с ликвидацией или реорганизацией этих органов, сокращением штата, утвержденное Указом Президента РФ от 23 августа 1994 г. № 1722;
5. Постановление Правительства РФ «Об организации переподготовки и

повышения квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти» от 13 сентября 1994 г. № 1047;

6. Положение о государственном заказе на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти, утвержденное постановлением Правительства РФ от 30 декабря 1994 г. № 1462.

Кроме указанных существуют и другие нормативные акты, регулирующие подготовку профессиональную госслужащих.

Согласно нормативному регулированию характер и тип профессионального развития государственных служащих определяются принципами, заложенными в понятие подготовки госслужащих, которые делятся на три основных группы. Эти группы включают в себя общегражданские, профессиональные и внутрикорпоративные принципы, рассмотрев которые можно понять, что закладывается в нормативную регулировку подготовки госслужащих.

Первая группа, включающая общегражданские принципы, основана на развитии повышенного чувства ответственности и гражданского сознания, в том числе ряда специфических этических качеств. Среди этических качеств можно выделить гражданский долг, верность интересам государственной службы. В перестроечное время можно было наблюдать отход государственных служащих от следования главным этическим составляющим, что привело Россию к разгулу коррупции и бюрократии. Стоит отметить, что по итогам исследований в 2012 году Россия заняла лишь 146 место по количеству выявленных коррумпированных чиновников. Страна оказалась на одной ступени с африканскими государствами и несколькими другими странами третьего мира. На настоящий момент Россия улучшила показатель, сократив количество некомпетентных государственных служащих и заняв уже 88 строку в рейтинге. Это, кстати, частично обусловило вхождение России в десятку стран с высоким уровнем жизни.

Согласно перечисленным составляющим общегражданских принципов госслужащие должны уметь совмещать профессиональную деятельность с умением руководствоваться этическими нормами. При подготовке госслужащих, ввиду прописанных этой группой норм, в поведение госслужащих внедряются навыки мотивирующего воздействия на окружающих, а также прививается честность и неподверженность коррупционным воздействиям. Хотя в отношении личностных качеств предугадать честность будущего госслужащего и его верность этическим нормам, сложно, практически невозможно. В европейских странах для достижения результата стали принимать в кадровые службы государственных предприятий психологов, чтобы они могли с точностью до 90% предугадать поведение государственного служащего в двойственной ситуации. В нашей стране пока такая практика не распространена, и кадровые службы руководствуются собственным чутьем и интуицией.

Вторая группа, включает в себя профессиональные принципы. Согласно следованию прописанных в этой группе норм, каждый чиновник должен не только обладать специальными знаниями в области права, политологии, социологии, экономики, социальной психологии, истории и теории мирового и отечественного государственного управления, но и должен уметь пользоваться этими знаниями. Для того, чтобы полученные госслужащими знания не устаревали и постоянно обновлялись, специалисты должны непрерывно и постоянно получать дополнительное профессиональное образование. Для этого разрабатываются системные и систематические программы, обеспечивающие непрерывное пополнение знаний и навыков работников государственной службы.

Третья группа, включающая внутрикорпоративные принципы, основана на привитие навыков управленческой работы, в том числе лидерских качеств. Для достижения этих целей с государственными служащими часто занимаются психологи, способствующие быстрому получению и усвоению лидерского отношения. Также внутрикорпоративная группа включает солидарность,

взаимодействие и взаимную поддержку на государственной службе, повышение социального статуса и имиджа государственной службы, чести и достоинства государственного служащего.

Как видно, внутрикорпоративные принципы тесно переплетаются с принципами, заложенными в общегражданской группе. Следование всем принципам, прописанным в нормативных актах, способствует тому, что исходным результатом подготовки госслужащих должен стать идеально функционирующий государственный аппарат. Кроме того, подготовка госслужащих должна содержать следующие элементы: профессиональную подготовку кадров для государственной службы; профессиональную переподготовку государственных служащих; повышение квалификации государственных служащих; стажировку государственных служащих [7,8].

Под профессиональной подготовкой кадров для гражданской службы имеется в виду процесс обучения гражданина профессиональным знаниям, умениям и навыкам, необходимым для надлежащего исполнения им должностных функций и полномочий по замещаемой должности государственной службы [7].

Под профессиональными знаниями на государственной службе понимается целостная и систематизированная совокупность знаний в области государства и права, науки управления, политологии, экономики, социологии, психологии о теории и практике реализации полномочий органов государственной власти.

В ходе реализации федеральной программы ««Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 г.)» [12] должны были быть достигнуты следующие целевые индикаторы и показатели Программы, которые включают показатели, связанные с образовательной деятельностью. В частности это: «Число реализованных инновационных образовательных программ в области государственной службы», «Число государственных служащих, принявших участие в инновационных программах профессиональной подготовки и переподготовки государственных служащих»,

«Число государственных служащих, прошедших обучение в соответствии с государственным заказом на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку, в том числе за пределами территории Российской Федерации», «Доля граждан, поступивших на государственную службу на основе договора на обучение с обязательством последующего прохождения государственной службы, в общем числе граждан, поступивших на государственную службу» (табл. 1.1.).

Таблица 1.1.

Целевые индикаторы и показатели Программы [12]

Показатели	Значение показателя в конце I этапа реализации Программы (2010 год)	Значение показателя в конце II этапа реализации Программы (2013 год)
Индекс доверия граждан к государственным служащим	не менее 110% от базового значения**	не менее 130% от базового значения
Количество должностей государственной службы, для которых утверждены должностные регламенты, соответствующие установленным требованиям	не менее 70% от числа должностей государственной службы	100% должностей государственной службы
Доля государственных служащих, должностные регламенты которых содержат показатели результативности	не менее 70% от числа государственных служащих	100% государственных служащих
Доля вакантных должностей государственной службы, замещаемых на основе назначения из кадрового резерва	не менее 120% от базового значения	не менее 150% от базового значения
Доля вакантных должностей государственной службы, замещаемых на основе конкурса	не менее 110% от базового значения	не менее 130% от базового значения
Доля специалистов в возрасте до 30 лет, имеющих стаж государственной службы более 3 лет	не менее 150% от базового значения	не менее 200% от базового значения
Доля граждан, поступивших на государственную службу на основе договора на обучение с обязательством последующего прохождения государственной службы, в общем числе граждан, поступивших на государственную службу	не менее 120% от базового значения	не менее 140% от базового значения
Число реализованных инновационных образовательных программ в области государственной службы	не менее 112% от базового значения	не менее 125% от базового значения

Показатели	Значение показателя в конце I этапа реализации Программы (2010 год)	Значение показателя в конце II этапа реализации Программы (2013 год)
Число государственных служащих, принявших участие в инновационных программах профессиональной подготовки и переподготовки государственных служащих	не менее 200% от базового значения	не менее 300% от базового значения
Число государственных служащих, прошедших обучение в соответствии с государственным заказом на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку, в том числе за пределами территории Российской Федерации	не менее 150% от базового значения	не менее 200% от базового значения

Выделенные в табл.1.1 индикаторы и показатели, а также показатель «Доля государственных служащих, должностные регламенты которых содержат показатели результативности» в определенной мере включают в себя понятие «профессиональная компетенция государственного служащего».

1.3. Основные образовательные программы подготовки госслужащих: высшее профессиональное образование

По мнению авторов и разработчиков федеральной программы [12] государственные образовательные стандарты высшего и среднего профессионального образования в области государственного управления должны, прежде всего, отвечать реальным потребностям государственной службы даже не столько настоящего, сколько будущего времени. Программы дополнительного профессионального образования государственных служащих необходимо формировать с учетом программ государственных органов по профессиональному развитию государственных служащих, основанных на индивидуальных планах профессионального развития государственных служащих. В систему профессиональной подготовки и дополнительного профессионального образования государственных служащих необходимо внедрять новые механизмы, обеспечивающие эффективное использование

имеющихся ресурсов повышения качества образования на основе обновления его структуры, содержания и технологий обучения.

Основная образовательная программа высшего профессионального образования для государственных и муниципальных служащих— «Государственное и муниципальное управление» появилась в форме специалитета в конце прошлого 90-х годов прошлого столетия. Базовым ВУЗом Учебно-методического объединения по образованию в области менеджмента, является ФГБУО ВПО «Российский университет управления» (<http://ex.guu.ru/info.php?id=3356>). В состав УМО входит около 400 ВУЗов России, ведущих подготовку специалистов в области менеджмента. В структуре УМО пять секций, в том числе «Государственное и муниципальное управление».

С введением двухуровневой модели высшего профессионального образования [3], были разработаны и внедрены федеральные государственные образовательные стандарты (ФГОС) третьего поколения для направлений подготовки: 081100 «бакалавр государственного и муниципального управления» [14] и 081100 «магистр государственного и муниципального управления» [15].

В настоящее время государственные служащие могут получить высшее профессиональное образование с выдачей дипломов о высшем профессиональном образовании: диплом бакалавра государственного и муниципального управления, квалификация – степень бакалавра; диплом специалиста государственного и муниципального управления, квалификация – специалист; диплом магистра государственного и муниципального управления, квалификация - магистр государственного и муниципального управления.

Перед Высшей школой страны были поставлены [12] следующие цели:

-актуализация содержания программ дополнительного профессионального образования государственных служащих и внедрение современных образовательных технологий в процесс их обучения;

-разработка и внедрение в государственных органах программ и индивидуальных планов профессионального развития государственных служащих;

-создание необходимых условий для профессионального развития государственных служащих;

-создание и внедрение системы показателей результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих, дифференцированных по направлениям деятельности государственных органов.

Следует отметить, что Высшая школа России, в целом, успешно выполнила эти задачи. За последние годы, ведущие в сфере подготовки государственных служащих учреждения образования, разработали новые программы, профили, формы и технологии подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих.

Например, в Российской академии народного хозяйства и государственной службы (далее - РАНХиГС) для подготовки управленцев, способных обеспечить организацию и эффективную деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления с учетом требований законодательства и использованием инновационных управленческих технологий, был разработан целый ряд профилей, позволяющих получить профессиональные знания для различных сфер государственной службы. Ниже приведены, основные востребованные профили подготовки (<http://www.ranepa.ru/additional-education/mpa-academy.html> сайт): Государственное управление и государственная служба (с углубленным изучением иностранных языков и правовых дисциплин); Эффективное государственное управление; Правовое обеспечение государственного и муниципального управления; Взаимодействие с международными организациями; Государственное регулирование рыночной экономики; Государственное административное управление; Аналитическое обеспечение государственного управления; Общественные связи в

государственном и муниципальном управлении; Государственная и муниципальная служба; Этнополитические и государственно-конфессиональные отношения [64, 65].

Особого внимания, на наш взгляд, заслуживает программа Master of Public Administration» (специалист по государственному и муниципальному управлению) направленная на подготовку высококвалифицированных специалистов в области государственного и муниципального управления и публичной политики. Такие специалисты обладают современными знаниями, умениями и навыками, которые обеспечивают эффективное функционирование органов власти, общественных институтов, некоммерческих организаций [64].

Программа МРА готовит специалистов общественно-государственного управления, в том числе государственных и муниципальных служащих, замещающих должности руководителей и их заместителей, а также лиц, включенных в кадровый резерв для замещения указанных должностей. Преимущественной сферой деятельности выпускников, которым присвоена квалификация «Специалист по государственному и муниципальному управлению – Master of Public Administration (МРА)», является работа в государственных и муниципальных органах, в сфере публичной политики, общественных организациях. Основное отличие программы МРА от магистратуры – ориентация на прикладные знания, возможность получения прикладных знаний непосредственно от практиков-экспертов. Программа Master of Public Administration появилась в российском образовательном пространстве в 2009 г. Эта программа не является программой повышения квалификации для государственных служащих или программой профессиональной переподготовки. Она дает возможность получить системные углубленные знания, ориентированные на практику государственного управления. МРА часто сравнивают с широко известной программой МВА. Сходство действительно прослеживается: обе нацелены на подготовку взрослых людей, определившихся в жизни, имеющих

определенный статус и четко понимающих, какие знания и навыки им необходимы для дальнейшего продолжения карьеры.

Однако если миссию программы МВА можно определить как обучение менеджеров, способных строить и развивать бизнес с целью извлечения максимальной прибыли в интересах своей фирмы и собственного финансового благополучия, то суть обучения на программе МРА состоит в обучении искусству управления ради общественного блага.

Программа МРА имеет американские корни, где она успешно развивается с середины прошлого века. Степень магистра государственного управления – Master of Public Administration впервые была присвоена в 40-х гг. XX в. в Технологическом институте штата Иллинойс (<http://www.ranepa.ru/additional-education/mpa-academy.html>).

Среди школ, реализующих программу МРА, такие престижные учебные заведения, как Harvard Kennedy School, Woodrow Wilson School Princeton University, SolPrice School of Public Policy в Университете Южной Калифорнии. Все программы МРА, представленные в школах США, объединены едиными требованиями к поступающим: наличие высшего образования и опыт работы.

В России государственные требования по программе МРА были разработаны в 2008 г. при непосредственном участии экспертов Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. В ноябре 2009 года первая группа слушателей начала обучение по программе МРА в Международном институте государственной службы и управления РАНХиГС. В МИГСУ же был создан первый в России Центр программ МРА, который занимается реализацией программы и ее научно-методическим обеспечением.

Эта программа нацелена на развитие управленческих и исследовательских компетенций и профессиональных навыков и формирование у руководителей высшего и среднего уровня умения осуществлять долгосрочное стратегическое планирование, находить баланс преимуществ и недостатков при принятии

решений (policy trade-offs), использовать современные технологии государственного управления, производить оценку эффективности государственно-общественной политики.

Президентская Академия – лидер по подготовке кадров высшей квалификации для федеральных и муниципальных органов власти. Более 70% руководителей регионов РФ – выпускники Академии. По программам РАНХиГС прошли обучение и переподготовку более 45% госслужащих страны. Проведена оценка более 10 тысяч госслужащих, среди которых представители высшего управленческого звена. РАНХиГС является основным оператором программы подготовки высшего резерва управленческих кадров.

Академия предлагает 4 магистерские программы в области государственного и муниципального управления и политики [64]:

- Master of Public Administration (MPA) факультета «Международный институт государственной службы и управления» (МИГСУ) – это программа, позволяющая получить практические знания, навыки и компетенции в области государственного и муниципального управления за 2 года обучения.
- МРА+МВА факультета «Международный институт государственной службы и управления» (МИГСУ) – программа «вращающихся дверей» = 2 диплома за 3 года обучения.
- Executive Master of Public Policy (EMPP) Факультета государственного управления – специалист государственно-общественной политики.
- Master of Global Public Policy (на английском языке) – уникальная, единственная в России программа. Международный коллектив слушателей программы будет фокусироваться на одном из двух направлений – государственная политика в странах БРИКС или в российских регионах.

В июне 2013 г. в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации стартовал второй этап программы "Подготовка и переподготовка резерва управленческих кадров (2010-2015 годы)". Целью Программы является повышение профессиональной и управленческой компетентности лиц,

включенных в резерв. Для достижения поставленной цели предполагается решение следующих задач:

- создание необходимых условий для профессионального развития участников Программы;
- формирование эффективной системы подготовки и переподготовки резерва, основанной на передовых обучающих технологиях;
- реализация комплекса мероприятий по подготовке и переподготовке участников Программы.

Следует отметить, что во всех ФГОС и в Учебно-методических комплексах дисциплин отдельной строкой прописаны профессиональные компетенции, которыми должен овладеть выпускник той или иной образовательной программы высшего профессионального образования для государственных служащих от «Бакалавриата» до «Master of Public Administration (MPA)».

1.4. Основные понятия и терминология профессиональной компетенции государственных служащих

Компетентностный подход декларируется в последнее время как отправная точка всей деятельности по управлению персоналом: с его помощью можно осуществлять отбор кадров, оценивать качество их работы, строить систему карьеры и обучения. Стержневыми понятиями данной деятельности являются «компетенция» и «компетентность».

«Компетенция» представляет собой модель поведения специалиста, выполняющего рабочую задачу в организации. Она имеет свою структуру: название, определение, набор поведенческих индикаторов. Компетенция относится к профессии и представляет собой требования, которые предъявляются ею к работнику. Компетенция указывает на то, какие профессиональные знания, умения, навыки, способы деятельности необходимы для выполнения профессиональной деятельности.

По мнению А. В. Хуторского [45] «компетенция» — включает совокупность взаимосвязанных качеств личности (знания, умений, навыков, способов деятельности), задаваемых по отношению к определенному кругу предметов и процессов в необходимых для качественной продуктивной деятельности по отношению к ним.

«**Компетентность**» рассматривается как конечный результат, свидетельствующий о способности специалиста достигать цели. Она содержит следующие элементы: предметные и операциональные знания; умения, навыки; способность и готовность к их использованию в деятельности; ответственность за результаты этой деятельности» [2, 4, 31, 37, 40].

Компетентность — обладание соответствующей компетенцией, включающей личностное отношение человека к ней и предмету деятельности.

Г.К. Селевко [40] различает компетенции и компетентность следующим образом. «Под профессиональной **компетенцией** понимаем профессионально статусные возможности по осуществлению человеком государственных, социальных и личностных полномочий в профессиональной деятельности. Под профессиональной **компетентностью** мы понимаем личностные возможности государственного гражданского служащего, позволяющие ему действовать конструктивно в рамках определенной **профессиональной компетенции**».

К личным возможностям следует, прежде всего, отнести общие и специальные способности человека к выполнению определенной профессиональной деятельности, а также его профессиональные знания, навыки, умения и накопленный опыт» [5].

На основе приведенных мнений можно сделать вывод, что **компетенции** — это требования к знаниям, умениям, навыкам и качествам личности в определенной сфере профессиональной деятельности, а компетентность — это способность, возможность (готовность) личности самостоятельно и ответственно применять их в профессиональной деятельности.

Компетентность характеризуется осведомленностью и обладанием определенными экономически востребованными знаниями, умениями,

навыками, правомочными суждениями, профессиональной мотивационной и культурной системой компетенций работника.

Под компетенцией понимается совокупность профессиональных знаний, навыков и умений сотрудника в сочетании с его личностными качествами, ориентированную на достижение успеха в рамках определенной профессиональной деятельности.

Таким образом, **управленческая компетенция** – это комплекс индивидуальных (лично-профессиональных) характеристик сотрудника организации, выполняющего управленческие функции.

В наиболее общем виде модель компетенций может быть определена как перечень характеристик, требующихся для того, чтобы выполнить работу [7].

Модель управленческой компетенции в государственной службе – это совокупность личностных и профессиональных характеристик сотрудника, выполняющего определенные управленческие функции в организации, соотношенная со сферой его деятельности (должностных обязанностей). Соотнесенность личностных и профессиональных характеристик сотрудника с его должностными обязанностями является важным аспектом модели управленческой компетенции, поскольку для организации важно, чтобы сотрудник не только четко выполнял свои должностные обязанности, но и соответствовал принципу субординации, не вмешиваясь в сферу компетенции других сотрудников.

Исходя из этого, можно определить **понятие модели управленческой компетенции** государственного служащего. Под этим понимается должностной регламент государственной должности государственной гражданской службы категории «руководитель» в сочетании с требованиями к личностным качествам лица, замещающего данную должность.

1.5. Общие подходы к формированию кластеров профессиональной компетенции

Основной целью реформирования государственной службы Российской Федерации согласно [2, 3, 5, 6, 12, 13] является кардинальное повышение ее

эффективности в интересах развития гражданского общества и укрепления государства. Среди основных обязанностей государственного служащего упоминаются исполнение должностных обязанностей в соответствии с должностным регламентом и поддержание уровня квалификации, необходимого для надлежащего исполнения должностных обязанностей [7]. Данная норма означает необходимость соответствия компетенции государственного служащего и ее постоянное развитие. Соответственно должностной регламент государственного служащего аналогичен понятию «компетенция» с той лишь разницей, что должностной регламент не упоминает о личностных качествах государственного служащего, которые являются необходимыми для замещения той или иной должности государственной службы.

Так как компетенция – базовое качество индивидуума, имеющее причинное отношение к эффективному или наилучшему на основе критериев исполнению в работе или в других ситуациях, то задача на данном этапе – рассмотреть модели и методы оценки эффективности деятельности государственных служащих. Попытки установить критерии оценки качественных и количественных характеристик деятельности на основе иных методов в общегосударственном масштабе, как правило, не достигали планируемого результата. Система критериев получалась громоздкой.

Прогрессивный подход в научных исследованиях, выполненных ещё в 90-х годах прошлого столетия, приобрела **теория кластеров**. Первоисточником данной теории следует считать «Словарь компетенций», составленный С. М. Спенсер и Л. М. Спенсер. В книге «Компетенция в работе: модели высокой производительности» [63] авторы обобщили опыт 286 исследований, проведенных в организаций разных типов и на этой основе составили словарь из 21 компетенции, выделенной в кластеры. Эти исследования, на которые ссылаются А.Я. Кибанов, Г.А. Мамед-заде и др. [30], были проведены с использованием Метода компетентностной оценки (Job Competence Assessment), разработанного МакКлеландом и МакБером.

Кластеры компетенций – модели компетенций, организованные в группы на основе базового намерения (интенции). Каждый кластер содержит от двух до пяти компетенций [63]. Каждая компетенция, в свою очередь, имеет повествовательное определение и от трех до шести поведенческих индикаторов. С. М. Спенсер и Л. М. Спенсер [63] предлагали, например, следующие кластеры: «Достижение и действие» (ОД), «Забота о порядке, качестве и аккуратности» (ЗА), «Инициатива» (ИН) и др.

Рассмотрим структуру одного из кластеров, например, - «Достижение и действие». К этому кластеру относятся следующие виды компетенций – «Ориентация на достижение» (ОД). Это забота о том, чтобы хорошо работать или соревноваться со стандартами совершенства. Другие названия ОД: ориентация на результаты, ориентация на эффективность, забота о стандартах, сосредоточенность на улучшении, предпринимательство, оптимизация использования ресурсов.

Шкала ориентации на достижение имеет три измерения – А, Б, В.

Первое измерение А - представляет интенсивность и завершенность действия (от желания хорошо выполнить работу до завершенности предпринимательских усилий): (А1) отсутствие стандартов совершенства в работе; (А2) сосредоточенность на задании; (А3) хочет выполнить работу хорошо; (А4) работает над тем, чтобы соответствовать стандартам других; (А5) создает собственную меру совершенства; (А6) улучшает качество исполнения; (А7) ставит трудные цели; (А8) анализирует затраты; (А9) принимает просчитанные предпринимательские риски; (А10) настаивает на предпринимательских условиях (табл. 1.1).

Второе измерение Б - представляет широту охвата – степень, до которой деятельность подвергается воздействию (начиная от части работы самого индивидуума и заканчивая тем, как вся компания ведет бизнес): (Б1) только индивидуальное исполнение; (Б2) воздействует на одного или двух других людей; (Б3) воздействует на рабочую группу от 4 до 15 человек; (Б4) воздействует на отделение более 15 человек; (Б5) воздействует на всю

компанию среднего размера или подразделение крупной компании; (Б6) воздействует на крупную компанию целиком; (Б7) воздействует на всю отрасль.

Третье измерение В – это инновации: насколько новы и отличны действия или идеи индивидуума в контексте работы и компании: (В1) не делает ничего нового; (В2) новое для работы или для части работы; (В3) новое в компании; (В4) новое в отрасли; (В5) преобразование.

Таблица 1.2.

Структура кластера компетенций «Достижение и действие», вид компетенций (Источник [68])

Виды компетенций	Шкала ориентации	Виды измерений
Ориентация на достижения	А – интенсивность и завершенность действий (от желания хорошо выполнить работу до завершенности предпринимательских усилий)	А1- отсутствие стандартов совершенства в работе;
		А2 - сосредоточенность на задании;
		А3 - хочет выполнить работу хорошо;
		А4 - работает над тем, чтобы соответствовать стандартам других
		А5 - создает собственную меру совершенства;
		А6 - улучшает качество исполнения;
		А7 - ставит трудные цели;
		А8 - анализирует затраты;
		А9 – принимает просчитанные предпринимательские риски;
		А10 - настаивает на предпринимательских усилиях.
	Б - представляет широту охвата – степень, до которой деятельность подвергается воздействию (начиная от части работы самого индивидуума и заканчивая тем, как вся компания ведет бизнес)	Б 1- только индивидуальное исполнение;
		Б 2 - воздействует на одного или двух других людей;
		Б 3 - воздействует на рабочую группу от 4 до 15 человек;
		Б 4 - воздействует на отделение более 15 человек;
		Б 5 - воздействует на всю компанию среднего размера или подразделение крупной компании;
		Б 6 - воздействует на крупную компанию целиком;
		Б 7 - воздействует на всю отрасль.
	В – это инновации: (насколько новы и отличны действия или идеи индивидуума в контексте работы)	В1- не делает ничего нового;
		В 2 - новое для работы или для части работы;
		В 3 - новое в компании;
		В4 - новое в отрасли;
		В5 - преобразование.

Инновационный характер данной методики, разработанной ещё в начале 90-х годов прошлого столетия, очевиден и признан практически во всем мире. Естественно, что данная методика имеет также и ряд недостатков. Прежде всего, это большое количество шкал измерений, видов измерений и пр., что затрудняет, с одной стороны работу по оценке эффективности деятельности госслужащих, а с другой стороны, позволяет более детально выявить и оценить более полно и объективно персональные возможности и потенциал служащего. Данная методика нашла широкое применение, как в зарубежных странах, так и широко использована при разработке методик оценки деятельности госслужащих в нашей стране. Внедрение современного программного обеспечения позволило существенно уменьшить данный недостаток.

Глава 2. Отечественный и зарубежный опыт разработки моделей профессиональных компетенций в сфере государственного и муниципального управления

2.1. Модели профессиональных компетенций в сфере государственного и муниципального управления в Российской Федерации

Одна из приоритетных задач современного этапа развития России состоит в качественном улучшении системы государственного и муниципального управления. Без ее решения невозможно достичь конкурентоспособности страны в быстро меняющемся мире, обеспечить на должном уровне потребности в общественных благах и услугах.

Исключительную важность приобрела в последние годы проблема критериев и методов оценки и измерения уровня профессиональной компетенции. Большое признание получил метод, получивший название «модель компетенции», позволивший свести многие методы в единый тщательно взвешенный подход.

Модель, как известно, это условный, идеализированный объект. Гносеологическая функция такого рода объектов основана на том, что они являются идеальными, предельными образами реально существующего с точек зрения специально выделяемых качеств этой реальности.

Значение моделей в познании трудно преувеличить, ибо они позволяют упростить сложные явления материального или социального мира, отвлечься от многообразных форм их проявления. Создание моделей является делом важным и ответственным, ибо модели, как отмечают исследователи, это не просто и не только отражение или копия некоторого состояния дел, но и предлагаемая форма деятельности, репрезентация будущих форм практики и освоенных форм деятельности.

Рассмотрим основные предпосылки создания моделей профессиональных компетенций государственных и муниципальных служащих. Кризис государственной и муниципальной службы порождает ряд существенных

проблем в сфере государственного и муниципального управления. Среди них можно выделить следующие:

- государственное управление является слишком громоздким и дорогостоящим;
- государственное управление неэффективно и затратно, поскольку тратит большие финансовые и человеческие ресурсы;
- качество оказания государственных услуг зачастую находится на низком уровне;
- государственная администрация слишком отдалена от граждан, чтобы удовлетворять их интересы.

В основе кризисных явлений лежат централизация, единство управления, администрирование и бюрократия. Необходимость решения данных проблем привела к появлению, разработке и принятию новой концепции государственного управления, так называемой New Public Management (NPM). Согласно этой теории, государство уподобляется «большой корпорации» [47,59].

При «новом государственном управлении» используется бюджетирование, ориентированное на результат (БОР). Предполагается прозрачность, оперативность, широкое использование информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в составе базовых институтов государственного управления. Предполагается простое и технологичное информационное регулирование для показателей результативности и эффективности; организация повсеместного, дешевого и полного доступа к информации о показателях эффективности и отчетах об их выполнении для проверяющих, руководства и граждан. Кроме того, появляется возможность организовать доступ к информации об официальном и достоверном учете плановых показателей и отчетов об их достижении; быстрых и регламентированных административных процессов по сбору, агрегации, доведения показателей до исполнителей; независимого (внешнего) аудита правильности выполнения административных процедур.

В условиях концепции NPM необходимым условием становится обеспечение профессионализма государственных служащих, на которых ложится ответственность за внедрение новых принципов государственного менеджмента в противовес политике государственного администрирования.

Правительство России как, впрочем, и большинство других стран мира, под влиянием идей нового государственного менеджмента ощутило потребность в повышении эффективности государственного управления. Это влияние было обусловлено политическими и экономическими проблемами, с которыми столкнулись правительства многих стран постсоветского лагеря. Следствием этого влияния явилась административная реформа в Российской Федерации. Согласно Концепции административной реформы в 2006-2008 годах её целями явились повышение качества и доступности государственных услуг; ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования; повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти.

В результате реализации мероприятий административной реформы в 2006-2008 годах ожидалось, что будет наблюдаться рост удовлетворенности граждан качеством государственных услуг, снижение издержек бизнеса на преодоление административных барьеров, повышение позиции Российской Федерации по основным международным рейтингам эффективности государственного управления [5].

Как было отмечено ранее, в модели NPM предполагается использование механизмов рыночного типа для управления государственным сектором. Кроме того, ряд конкретных программ на основе нового государственного управления – от «управления производительностью» до «одного окна» показывают, что один раунд реформ в государственном секторе, независимо от того, насколько широко и полно он реализован, часто является трамплином для проведения следующего раунда. А, следовательно, эти реформы создали проблемы, которые потребуют ещё множество шагов по их устранению.

Одной из важнейших проблем, порождённых Административной реформой, является недостаточный уровень профессионализма государственных и муниципальных служащих. Эта проблема лежит в центре кризисных явлений в данной сфере наряду с моральной устойчивостью чиновников.

Кроме того, настоящим бичом стали такие явления, как взяточничество, коррупция, лоббирование интересов представителей отдельного бизнеса, и при этом безразличное отношение к интересам общества, государства и гражданина, ради которых и за счет которых, собственно, и функционирует данная категория работников.

На преодоление таких кризисных явлений направлена Федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации», принятая Указом Президента РФ от 10 марта 2009 года и рассчитанная на 2009-2013 гг. [12].

На фоне кризисных явлений в российском обществе усиливаются и анти бюрократические настроения. Для ответа на вопрос о причинах резкого ухудшения отношения к чиновникам сотрудниками Института социологии РАН было проведено серьезное исследование, результаты которого показали, что представление о модели идеального госслужащего граждан и чиновников принципиально различны [43].

Что касается мнения граждан, то они отмечают, прежде всего, негативные моменты – безразличие к государственным интересам, нечестность, стремление к легкой наживе. На вопрос: «С какими явлениями вы чаще сталкивались при личных контактах с чиновниками?» – 83,5% опрошенных заявили, что проблема, с которой они обращались к власти имущим, очень долго решалась, «заматывалась»; 33,6% заявили, что у них вымогали взятку или требовали ответной услуги; 54,9% отметили грубость и хамство чиновников; 60,7% – столкнулись с некомпетентностью и почти все опрошенные – 85,6% – отстояли длинные очереди на прием. В большей степени это касается опрошенных

граждан России, мнение которых имеет под собой реальные основания, и, прежде всего, – отрицательный опыт взаимодействия с ними [52] (рис.2.1).

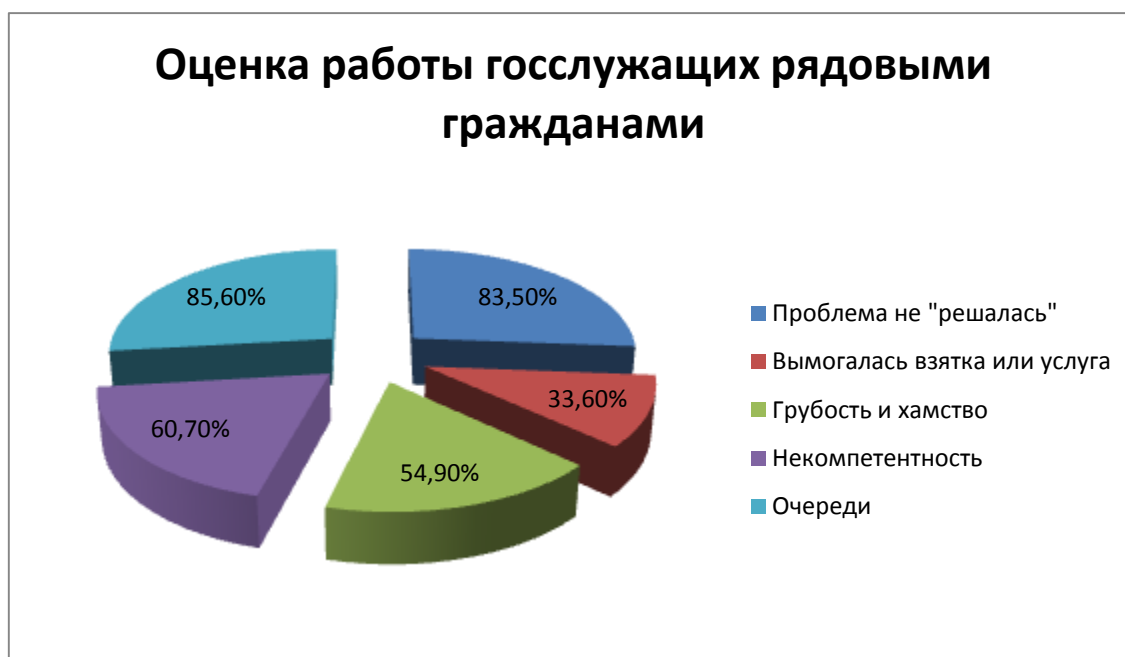


Рис.2.1. Оценка работы госслужащих рядовыми посетителями.
Источник [52].

Респонденты из среды чиновников отмечают, в первую очередь, их профессионализм и компетентность, трудолюбие, работоспособность, инициативность, хорошие организаторские способности, то есть концентрируются на сугубо положительных качествах. Никто из них даже и не предполагает своей некомпетентности.

Причину неэффективности российской бюрократии простые россияне и чиновники также оценивают по-разному. Так, например, 56,9% населения видят ее в отсутствии страха перед наказанием у госслужащих, 41% – в их недобросовестности и низком моральном уровне.

Сами же госслужащие в первую очередь винят во всем несовершенство законодательства (35,4%), сетуют на большую загруженность работой (23,7%) и низкую зарплату (23,3%) (рис.2.2.). Таким образом, потребители услуг российских чиновников считают, что их профессиональная компетентность «оставляет желать лучшего» [52].

Под профессионализмом госслужащего, согласно нормативной базе, понимается приобретенное качество способностей личности, соответствующее профессиональным требованиям или превосходящее их, т.е. имеются в виду глубокие и всесторонние знания и владение практическими навыками в соответствующей области государственно-служебной деятельности.



Рис. 2.2. Причины низкой эффективности работы государственных служащих, по мнению самих служащих.

Как известно, под компетентностью понимаются показатели, характеризующие профессиональные знания, осведомленность и способности государственного служащего к их эффективной реализации в своей служебной деятельности. Важнейшим показателем, определяющим имидж госслужащего, является его компетенция – способность применять знания, умения, навыки и личностные качества для успешной деятельности в различных проблемных профессиональных ситуациях.

Профессиональное развитие специалистов государственной службы является процессом сложным и длительным по времени, включающим как саму профессиональную подготовку госслужащих, так и их непосредственную деятельность в сфере государственной службы.

При создании модели профессионала государственной и муниципальной службы, как правило, необходимо отразить:

- особенности предметной сферы деятельности государственной и муниципальной службы в структуре профессионального разделения общественного труда и специальные требования к соответствующим знаниям;
- опыт и психофизиологические качества личности;
- требуемый тип социально-профессиональной направленности личности, т.е. факторы примечательности для личности данной сферы деятельности с учетом ее склонностей и способностей;
- тип смыслового жизненного целеполагания личности, т.е. на какие жизненные социально-статусные достижения ориентирована личность в данной сфере профессиональной деятельности.

Разрабатываемые оценочные требования в основном касаются первого пункта. Но и здесь возникают проблемы, связанные с возможностями методов оценок. Так, например, Тавокин Е.П. [43] выделяет три основных вида оценок результатов труда: сравнительная оценка, оценка, основанная на критериях, и оценка с точки зрения оценивающих.

Специфика профессиональной компетенции должностного лица сферы государственного и муниципального управления обусловлена высокой сложностью, социальной и профессиональной значимостью. Основу компетенции профессионала сферы государственного и муниципального управления составляет правосознание, и ценностные установки и ориентации, и его профессиональная позиция в социальной среде, признанные правила поведения, а не описание единичного факта и не формула позитивного закона, говорящего о том порядке, который осуществляется в действительности.

Компетенция раскрывает степень проявления профессионализма и выступает одновременно как характеристика профессиональной деятельности и как нравственная категория – ответственность, которая корректирует процесс профессионального роста специалиста. Это значит, что компетентный специалист — это человек «призванный по профессии» и «признанный по результатам» своего труда (самим собой и другими субъектами) и готовый отвечать за результаты своего труда, т.е. брать на себя ответственность «за

сделанное». Проявляя свою профессиональную компетенцию, государственный служащий показывает свою профессиональную пригодность и соответствие общественным требованиям и нормам права.

Профессионализм в любой сфере деятельности в целом и в системе государственного и муниципального управления, в частности, не может быть статичным, раз и навсегда установленным состоянием. Требования к современному государственному и муниципальному управлению, прежде всего, нацелены на повышение профессионализма служащих данной сферы. Профессиональная компетенция служащих сферы государственного и муниципального управления должна приобрести характер стратегический, быть рассчитанной на перспективу. Важно также найти достаточно надежные критерии и методы оценки и измерения уровня профессионализма, определения его составляющих.

В сфере государственного и муниципального управления профессиональные компетенции во многом ограничены системой нормативно-правового регулирования государственной и муниципальной службы, хотя декларируют практически те же сферы компетенций, как и в управленческой компетенции в коммерческой среде.

В последнее время в России предпринимаются попытки представить государственного служащего как соответствие конкретной модели профессионализма. Так, например, Турняк К.В. и Шакина М.А. [59] рассматривает возможные модели профессионализма государственных служащих как типологии по различным наиболее приоритетным основаниям: по уровню (федеральный, субъект федерации, муниципальная служба); по стилю мышления личности государственного служащего. Данным автором представлена модель типологии государственных служащих по уровню профессионализма и мотивации труда.

Другая модель разработана коллективом ученых Российской академии государственной службы. Здесь за основу модели берутся требования к деятельности (функциональные), соответствие профессиональных знаний и

опыта данным требованиям, а также профессиональные способности и установки деятельности (рис.2.3).



Рис. 2.3. Основные факторы профессиональной компетентности государственных служащих, оказывающих влияние на формирование их имиджа [64].

Еще одна модель, заслуживающая, на наш взгляд особого внимания, принадлежит Министерству Сельского хозяйства Пермского края (табл. 2.1), она служит в целях поиска руководителей среднего и высшего звена в данное ведомство. Исследователями делается попытка создания модели профессионализма государственного и муниципального служащего как соответствие его деятельности определенным требованиям. Причем деятельности мотивированной, которая имплицитно уже содержит в себе выход за рамки преобладающе личностного подхода, ибо трудовая мотивация и установка в сфере профессиональной деятельности – это продукт социальный.

Таблица 2.1.

Модель компетенций руководителя среднего и высшего звена

№	Личностно-деловые качества	№	Профессиональные качества
1	Стрессоустойчивость	1	<i>Стратегическое понимание</i> и мышление – понимание стратегических целей и задач, соотнесение с ними принятых решений
2	Энергичность	2	Владение информацией – <i>понимание информационных потоков и политических процессов</i> , критичность анализа потоков СМИ
3	Инициативность	3	<i>Аналитический подход в решении задач</i> – острота анализа и восприятия, ясное видение общей задачи, соотнесение разрозненной информации, определение всех влияющих факторов на данный вопрос, определяет наиболее эффективные пути решения.
4	Уверенность в себе – способность отстаивать собственное мнение, позиции в споре	4	Инновативность – <i>разработка и внесение новых предложений на основе полученного опыта</i> , оригинальное использование существующих шаблонов, отношение к новизне
5	Убедительность в общении (харизматичность)	5	Организация и планирование – определяет приоритеты, определяет составные части задач, <i>умеет делегировать полномочия</i>
6	Ответственность	6	<i>Нацеленность на результат</i> – определяет место принятия решения во времени, вводит инновации или адаптирует существующие процедуры для получения результата.
7	Целеустремленность	7	Ориентация на действия – <i>способность и воля к быстрому и оперативному превращению принятых решений в целенаправленную активность</i> , а также к защите выбранного способа действий от других альтернатив.
8	Гибкость – динамичность переключения с одного вида деятельности на другой, адаптивность к изменяющимся условиям.	8	Мотивация достижения – <i>готовность к столкновению с масштабными требованиями к качеству</i> , мотив к предъявлению высоких требований к собственным достижениям; большая готовность к усилиям, мотив к прогрессирующему увеличению собственных достижений.
9	Способность держать в памяти большое количество вопросов	9	Принятие решений – <i>берет на себя решение проблем</i> , не избегает ответственности.
10	Рассудительность – способность сравнивать альтернативные варианты и предлагать практические решения	10	Стиль руководства – способность выбирать стиль руководства и управленческого воздействия на основе анализа ситуации и особенностей решаемой задачи.
11		11	Взаимодействия с коллективом – <i>способность сплотить команду для решения общих задач</i> , информирование коллектива об общих целях и задачах, открыт к идеям и предложениям окружающих.

Однако совмещение личностной и социально-личностной компетентности приводит к чрезвычайно громоздким профиограммам. Такие сложные системы оценок личности возможны, уместны и эффективны при «штучном» подборе кадров, как правило – на замещение руководящих должностей. При работе с персоналом в целом они слишком громоздки, трудоемки и дорогостоящи.

Таким образом, можем отметить, что поиск эффективных моделей профессиональных компетенций в сфере государственного и муниципального управления, учитывающих особенности отечественной управленческой культуры, неизбежно требует анализа пригодности, творческой доработки и адаптации имеющихся в мировой и отечественной практике решений. Такой поиск является необходимой стадией становления эффективной системы государственного и муниципального управления.

2.2. Зарубежный опыт формирования профессиональной компетентности государственных служащих

В качестве примера рассмотрим основные модели профессиональных компетенций в организациях Великобритании [37], Канады [36], США [62, 59], Японии [36], Нидерландов [23], Германии [28].

Одной из наиболее известных моделей профессиональных компетенций является модель управленческих компетенций SHL, применяемая в организациях Великобритании [37,47]. Модель (табл. 2.2) включает в себя главные факторы, определяющие наименование и определение сферы компетенций, а также черты личности, позволяющие сформировать данную компетенцию. Модель управленческой компетенции SHL (международные стандарты управления: специалист, менеджер, руководитель группы) выделяет следующие типы компетенций:

- предпринимательские качества (бизнес, инновации, решительность, стратегия);

- руководитель (лидерство, планирование и ориентации на качество, убедительность в общении);
- профессионализм (специальные знания, анализ и решение проблем, устная и письменная коммуникация);
- личные качества (межличностное понимание, гибкость, устойчивость, личная мотивация).

Модель профессиональной компетенции Society for Human Resource Management (специфическая модель компетенций в сфере управления человеческими ресурсами) выделяет следующие типы компетенций: знание бизнеса (персональная дееспособность); стратегический вклад; практические навыки HR (владение технологиями HR).

Таблица 2. 2.

Структура модели профессиональных компетенций SHL

№	Главные факторы	Название сферы компетенций	Определение сферы компетенций	Черта личности
1	Стремление к власти и руководству Общительность	Лидерство и Принятие решений	Руководит и осуществляет лидерство. Иницирует действия, задает направление развития и берет на себя ответственность	Потребность во власти и контроле
2	Склонность к компромиссам	Поддержка и Кооперация	Поддерживает других и показывает уважение и позитивное отношение к ним в жизненных ситуациях. Ставит людей на первое место. Работает эффективно с отдельными людьми и командой, клиентами и персоналом	Потребность в согласии
3	Общительность Общие интеллектуальные способности	Взаимодействие и Презентация	Эффективно общается и сотрудничает. Успешен в убеждении других и влиянии на других. Ведет себя с другими уверенно и непринужденно	Потребность во власти и контроле
4	Общие интеллектуальные способности Готовность к новому	Анализ и Интерпретация	Обладает ярким аналитическим образом мышления. Проникает в суть сложных проблем и вопросов. Эффективно применяет собственный опыт и новые технологии	Экстраверсия

Продолжение таблицы 2.2.

№	Главные факторы	Название сферы компетенций	Определение сферы компетенций	Черта личности
5	Готовность к новому Общие интеллектуальные способности	Творчество и Концептуализм	Отлично работает в ситуациях, требующих готовности к новым идеям и действиям. Ищет новые возможности для обучения. Рассматривает ситуации и проблемы с инновационностью и креативностью. Мыслит широко и стратегически. Поддерживает и ускоряет организационные изменения.	Общий интеллект
6	Добросовестность	Организованность и Исполнительность	Планирует заранее и работает организованно. Следует инструкциям и правилам. Сконцентрирован на удовлетворении потребностей клиента и предоставляет качественную услугу или товар согласно стандартам	Обязательность
7	Эмоциональная стабильность	Адаптивность и Совпадение	Легко реагирует и адаптируется к изменениям. Эффективно справляется с давлением и преодолевает неудачи.	Эмоциональная стабильность
8	Стремление к успеху Плохая способность находить компромисс	Предприимчивость и Качество	Сфокусирован на результате и достижении своих целей. Лучше всего работает в условиях наивысшей нацеленности на результат и когда личный вклад очевиден.	Мотивация достижения

Сост. по источнику: «Большая восьмерка» компетенций компании SHL [Эл. Ресурс]: Режим доступа: <http://www.nikomaha.ru/bolshaya-vosmerka-kompetencij-kompanii-shl/>

Прием на должности государственной службы высших руководителей США основан на принципах конкурентности и открытости. Чтобы занять соответствующий государственный пост, необходимо пройти конкурсные экзамены и победить в открытой борьбе с другими кандидатами. Помимо конкурса существует альтернативный путь поступления – через участие в специальной обучающей программе [36].

Модель профессиональной компетентности руководителей США включает в себя:

1. Руководство изменениями: видение будущего, осознание внешней среды, творчество и инновации, стратегическое мышление, постоянное обучение, эластичность, гибкость, мотивация на услуги.
2. Руководство персоналом: управление конфликтами, понимание культурных факторов, формирование команды, честность.
3. Управление ресурсами: управление финансами, управление человеческими ресурсами, управление технологиями.
4. Достижение результатов: ответственность, умение решать проблемы, предприимчивость, решительность, ориентация на потребителей, административные навыки.
5. Коммуникации и формирование коалиций: устные коммуникации, письменные коммуникации, ведение переговоров, создание союзов и партнерство.

Как видим, модели профессиональной компетенции в США не являются «жесткими», а состоят из сфер компетенций, которые объединяются в управленческую компетенцию. Сферы компетенций, в свою очередь, делятся на перечни профессионально-личностных качеств, необходимых управленцам в США. Профессиональные компетенции в США являются узкопрофильными и индивидуализированными.

В Японии система управления персоналом организации значительно отличается от аналогичной системы США, но к вопросу управления компетенциями сотрудников в японских фирмах подходят также ответственно. Японский менеджмент традиционно является ориентированным на высокое качество продукции. Достижение высокого качества в значительной мере обусловлено стратегией внутрифирменного обучения, основная задача которого – превратить знания отдельного работника в знания всей организации.

Характерной чертой японской модели управления персоналом является т.н. «многопрофессионализм», идея которого состоит в том, что работники

многих профессий и уровней квалификации перемещаются с одного рабочего места на другое как бы по горизонтали, т.е. овладевают навыками работы в смежных, а часто и достаточно отдаленных от основной специальностях. Это повышает понимание каждым из работников особенностей всего производства, задач других сотрудников, расширяет навыки работы и знания. Отсюда для японских фирм важным является развитие компетенций сотрудников в той степени, в которой они могли бы соответствовать принципу «многопрофессионализма» [36].

Профессиональная компетенция японских менеджеров аналогична управленческой компетенции менеджеров в США, но отличается от последней, большей насыщенностью требований к профессиональным знаниям. Это обусловлено практической реализацией в японских компаниях принципа «многопрофессиональности», что стирает грани между профессиональными компетенциями менеджеров в рамках одной организации. Таким образом, японская модель профессиональной компетенции отличается от американской большей универсальностью в рамках одной организации.

На наш взгляд, интересен опыт Нидерландов, где при подборе карьерных чиновников для должностей, требующих специальных управленческих навыков, широко используется модель «Управленческий профиль» (management profile), позволяющая подбирать нужных кандидатов на открывшиеся вакансии.

Модель компетентности государственных служащих в Нидерландах:

1. Системное управление: видение будущего, управление по целям, формирование союзов, лидерство.
2. Решение проблем: анализ информации, формирование альтернатив, концептуальная гибкость, принятие решений.
3. Межличностные отношения: умение слушать, понимание реакции, окружающих, гибкое поведение, помощь подчиненным в профессиональном развитии.

4. Оперативная эффективность: инициативность, оперативный контроль, делегирование полномочий, умение сосредоточиться.
5. Влияние на людей: устные презентации, уверенность в себе, умение убеждать, разработка плана действий.
6. Личные качества: энергичность, сопротивление стрессам, мотивация на качественную работу, способность учиться.
7. Управление с учетом среды: осознание внешней среды, понимание политических факторов, честность и этика осознание своей роли.

Таким образом, можно сделать вывод, что в странах развитой демократии использование моделей профессиональной компетенции носит систематический и распространенный характер. Сравнение профессиональных компетенций для государственных служащих зарубежных стран показывает, что структурно они представляют собой практически идентичные модели, состав которых меняется в зависимости от специфики управленческой деятельности.

Разница между моделями профессиональной компетенции на государственной службе и в коммерческом секторе заключается в том, что коммерческие организации ставят целью извлечение прибыли, что и обуславливает содержание профессиональной компетенции их менеджеров. В коммерческих организациях профессиональная компетенция шире, она не является должностной инструкцией, а предоставляет менеджерам определенную свободу действий для достижения результата.

Поиск эффективных моделей профессиональных компетенций в сфере государственного и муниципального управления, учитывающих особенности отечественной управленческой культуры, неизбежно требует анализа пригодности, творческой доработки и адаптации, имеющихся в мировой и отечественной практике решений. Такой поиск является необходимой стадией становления эффективной системы государственного и муниципального управления.

2.3. Основные методические подходы к разработке оценки деятельности госслужащего

Оценка деятельности госслужащих – это процесс определения эффективности их деятельности в ходе реализации целей и задач органа государственной власти в соответствии с их компетенцией, позволяющий получить существенную, значимую информацию для принятия дальнейших управленческих решений.

Объектом оценки является эффективность деятельности госслужащего.

В научной литературе эффективность управленческой деятельности принято классифицировать по специфике достигаемых в процессе этой деятельности результатов на два вида – экономическая эффективность и техническая (управленческая, организационная, функциональная) эффективность [20, 21, 29] .

В общем виде эффективность можно определить как соотношение достигнутых результатов и затраченных на это ресурсов. Соответственно чтобы оценить эффективность, необходимо по заранее выбранным критериям и показателям оценить результаты (например, в частном секторе экономики – прибыль), затем затраченные на это ресурсы, а затем соотнести их.

По мнению В.Б. Зотова и др. [41], В.А. Столярова [42] применительно к оценке деятельности государственных органов и госслужащих методы оценки затрат практически не применяются и постепенно вытесняются методами оценки по результатам.

Ресурсы, затрачиваемые для получения управленческого результата, могут быть материальными, организационными, информационными и др. Как правило, большую часть расходов органов государственной власти составляют трудозатраты, но в настоящее время проявляется тенденция к увеличению затрат, связанных с использованием информационных ресурсов.

В подавляющем большинстве случаев результат управления не только не выражается прибылью, но и не проявляется непосредственно и, кроме того,

может выступать в таких формах, которые очень сложно оценить в финансовом эквиваленте.

Таким образом, выбор критериев оценки служебной управленческой деятельности должен основываться на следующих факторах:

- специфике результатов (в большинстве случаев можно оценить на основе критериев технической и социальной эффективности и только в случаях, когда результат этой деятельности поддается прямой количественной оценке, применяются критерии экономической эффективности);
- характеристике должностного положения госслужащего.

Возможно использование и иных методов, применяемых в кадровой работе в органах государственной власти, а также заимствование отдельных методов оценки эффективности деятельности в частном секторе экономики, но с учетом специфики государственной службы.

Для эффективного применения совокупности методов оценки эффективности требуется совершенствование функционирования и структуры кадровых подразделений органов государственной власти, отвечающих за сбор, обработку и анализ оцениваемой информации.

Выбор того или иного метода оценки на уровне отдельных органов государственной власти неразрывно связан с выбором методов оценки эффективности госслужбы в целом на федеральном уровне.

Для того чтобы изменить формальное отношение многих гражданских служащих к оценке эффективности их деятельности, необходимо нормативно закрепить связь оценок эффективности и оплаты труда. В настоящее время в законопроекте «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предполагается установить особый порядок оплаты труда, при котором оплата ставится в зависимость от показателей эффективности и результативности деятельности гражданского служащего, но только по отдельным должностям гражданской службы. Перечень таких должностей утверждается президентом РФ по представлению правительства РФ и (для субъектов Федерации) законами субъектов РФ.

Совершенствование оценки эффективности деятельности не может разбираться в отрыве от иных мероприятий административной реформы, некоторые из которых должны рассматриваться в качестве важнейших предпосылок внедрения метода управления по целям и повышения эффективности оценки деятельности госслужащих.

Только после разработки административных регламентов и на их основе представляется возможным установить конкретные критерии и показатели эффективности деятельности гражданских служащих в их должностных регламентах.

Глава 3. Основные направления формирования и развития профессиональной компетентности управленческих кадров в системе государственной службы

3.1 Специфика отбора персонала в государственных и муниципальных учреждениях

Как социальный институт государственная и муниципальная служба представляет собой исторически сложившуюся, устойчивую форму организации совместной деятельности лиц, находящихся на службе государства [2, 18, 19, 27].

Под кадровой политикой на государственной и муниципальной службе понимается общий курс и последовательная деятельность государства по формированию требований к государственным и муниципальным служащим, по их подбору, подготовке и рациональному использованию с учётом состояния и перспектив развития государственного и муниципального аппарата, прогнозов о количественных и качественных потребностях в кадрах государственных и муниципальных служащих [33].

Кадровая политика государственной службы - это деятельность органов власти, их руководителей, работников кадровых подразделений по реализации кадровой стратегии, направленная на поиск, оценку, отбор, профессиональное развитие персонала, его мотивацию и стимулирование к выполнению задач, стоящих перед государственными органами.

Таким образом, суть государственной кадровой политики состоит в привлечении, закреплении и адекватном использовании на государственной и муниципальной службе высококвалифицированных специалистов, в создании условий по реализации ими своего профессионального потенциала для успешного исполнения своих профессиональных обязанностей и обеспечения на этой основе эффективного функционирования органов государственной и муниципальной власти.

Кадровое обеспечение государственной службы – это активная деятельность по реализации мер организационного, образовательного, экономического, управленческого характера, направленная на удовлетворение потребности госорганов в кадрах определенной специализации и квалификации; система целенаправленных кадровых процессов по прогнозированию, планированию подготовки кадров, по обновлению и сохранению преемственности государственных служащих, их профессиональному развитию, стимулированию качества труда и служебного продвижения.

Механизм кадрового обеспечения государственной службы включает систему нормативных, документально признанных принципов, форм, методов, а также порядок осуществления кадровой деятельности.

Эти меры и порядок предполагают взаимодействие специальных подразделений и людей в организационно-управленческой, образовательной, нормативно-правовой, финансовой, научно-методической и нравственно-психологической сферах. Лишь системность всех элементов кадрового компонента обеспечивает эффект функционирования всей системы государственной службы [27,28].

Без сомнения, кандидат на замещение должности государственной или муниципальной службы должен соответствовать ряду требований.

Для начала необходимо определиться с понятием «муниципальная служба». В этом нам поможет законодательство, в котором сказано, что:

Муниципальная служба – это профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путём заключения трудового договора (контракта).

Нанимателем для муниципального служащего является муниципальное образование, от имени которого полномочия нанимателя осуществляет представитель нанимателя (работодатель) [2].

К кандидатам на замещение должностей муниципальной службы предъявляется и ряд требований, то есть формируется «портрет идеального кандидата» о котором говорилось выше.

На требованиях, предъявляемых к кандидатам в процессе отбора персонала на замещение должностей муниципальной и государственной службы можно заострить внимание. Нравственные требования, предъявляемые к муниципальным служащим можно разделить на 4 группы: группа требований связана с наличием у чиновников властных и распорядительных полномочий. Требования к служащим, находящимся на уровне, где принимаются решения, переходят в этику управления (решительность, профессионализм, способность к лидерству и т.д.).

Исполнительская дисциплина. В основе этого требования лежит тот факт, что от муниципального служащего порой зависит и жизнь человека, так как в профессиональную функцию чиновников входит оформление документов на человека с момента его рождения. Дисциплинированность, внимательность, исполнительность, пунктуальность, педантичность и законопослушность – эти качества характеризуют исполнительскую дисциплину.

Такие качества, которые определяются тем, что сегодня в структуре профессиональной деятельности чиновников возрастает объём общения. Здесь важно то, что общение не только возрастает количественно, но и становится более разнообразным, разнохарактерным. В это общение включаются новые слои населения, которые различаются интересами, социальным статусом, уровнем доходов и т.д. Чиновнику должны быть присущи такие качества как коммуникативность, открытость, уважение к чужой точке зрения, умение слушать и слышать, сдержанность, тактичность, воспитанность, владение словом, умение себя подать.

При практическом применении понятия и принципы профессиональной этики муниципальной службы обретают форму этических требований. Из них основные, которые должны предъявляться к

муниципальному служащему как при поступлении на муниципальную службу, так и при исполнении им служебных полномочий.

Выше были названы требования к муниципальному или государственному служащему как к человеку, с позиции личностных качеств. Но человек, обладающий этими качествами далеко не всегда может стать хорошим работником на службе у государства, необходимы и профессиональные знания. Согласно законодательству о муниципальной службе, существует ряд квалификационных требований к замещению должностей муниципальной службы:

1. Для замещения должностей муниципальной службы квалификационные требования предъявляются к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы (государственной службы) или стажу работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей.

2. Квалификационные требования к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы (государственной службы) или стажу работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, устанавливаются муниципальными правовыми актами на основе типовых квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы, которые определяются законом субъекта Российской Федерации в соответствии с классификацией должностей муниципальной службы.

3. В случае, если лицо назначается на должность главы местной администрации по контракту, уставом поселения, а в отношении должности главы местной администрации муниципального района (городского округа) - уставом муниципального района (городского округа) и законом субъекта Российской Федерации могут быть установлены дополнительные требования к кандидатам на должность главы местной администрации [2].

Гражданин не может быть принят на муниципальную службу, а муниципальный служащий не может находиться на муниципальной службе в случае:

1) признания его недееспособным или ограничено дееспособным решением суда, вступившим в законную силу;

2) осуждения его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности муниципальной службы, по приговору суда, вступившему в законную силу;

3) отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральными законами тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности муниципальной службы, на замещение которой претендует гражданин, или по замещаемой муниципальным служащим должности муниципальной службы связано с использованием таких сведений;

4) наличия заболевания, препятствующего поступлению на муниципальную службу или ее прохождению и подтвержденного заключением медицинского учреждения. Порядок прохождения диспансеризации, перечень таких заболеваний и форма заключения медицинского учреждения устанавливаются Правительством Российской Федерации;

5) близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с муниципальным служащим, если замещение должности муниципальной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

6) прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства - участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание

гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право находиться на муниципальной службе;

7) наличия гражданства иностранного государства (иностранных государств), за исключением случаев, когда муниципальный служащий является гражданином иностранного государства - участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе;

8) представления подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на муниципальную службу;

9) непредставления установленных настоящим Федеральным законом сведений или представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

4. Гражданин не может быть принят на муниципальную службу после достижения им возраста 65 лет - предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы [2].

Профессиональный подбор персонала на государственную и муниципальную службу как система мероприятий строится на основе принципов, механизмов, совокупности процедур. Основные организационно-правовые принципы подбора персонала базируются на положениях Конституции Российской Федерации, федеральных законов, на законах субъектов Российской Федерации.

Подбор граждан на государственную (муниципальную) службу осуществляется с учетом ряда критериев: формальных, социальных и профессионально-квалификационных.

К формальным критериям подбора относятся требования к перечню документов, которые гражданин представляет при поступлении на государственную (муниципальную) службу и ограничения, связанные с

государственной (муниципальной) службой. Они установлены законом «Об основах государственной службы Российской Федерации», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и др.

К социальным критериям следует отнести сведения о возрасте, состоянии здоровья, информацию об имущественном положении, о родственных отношениях с другими государственными (муниципальными) служащими, о владении государственным языком, о наличии гражданства и некоторые другие.

Профессионально-квалификационные критерии подбора представляют собой совокупность требований к профилю, уровню профессионального образования и соответствия его специализации государственной (муниципальной) должности, стажу и опыту работы по специальности, уровню знаний Конституции РФ, федеральных законов, конституций, уставов и законов субъектов РФ применительно к исполнению соответствующих должностных обязанностей [27].

Найм граждан на государственную (муниципальную) службу проводится дифференцированно, в зависимости от категории и группы, к которой принадлежит государственная (муниципальная) должность государственной (муниципальной) службы. Он включает: процедуры замещения и назначения. Назначение на должность - это юридическое оформление (закрепление) должностного статуса государственного служащего, произведенное соответствующим органом власти и выраженное в форме распорядительного документа - постановления, указа, приказа и др. Назначение граждан на государственную службу завершает процесс замещения должности и оформляется приказом по государственному органу.

Замещение должности - это способ приобретения государственным служащим должностного статуса, оформленного назначением. К числу основных способов замещения должностей следует отнести: конкурс, избрание, выбор [7, 9, 10].

Таким образом, необходимо подчеркнуть, что занимать должность муниципальной или государственной службы имеет право не каждый гражданин страны. Для этого необходимо соответствовать ряду критериев, ряду требований, предъявляемых к кандидату, обладать определёнными личностными качествами, принять ряд ограничений, связанных с муниципальной службой.

Исходный этап в процессе управления персоналом — отбор и подбор кадров. От того, как проведен отбор, и какие люди отобраны для работы в организации, зависит вся последующая деятельность в процессе управления человеческими ресурсами. Поэтому, чтобы не создавать дополнительных трудностей, следует отнестись к этому этапу со всей серьезностью, учитывая опыт, накопленный в отечественной и зарубежной практике. Интенсификация труда, изменение содержания большинства видов трудовой деятельности, появление новых профессий увеличили значение подбора персонала и повысили требования к соответствию личностных и профессиональных особенностей кандидатов на должность определенным требованиям. Во всех сферах общественной жизни возросла роль отдельной личности, увеличилось значение психологических особенностей, которые в большей степени, чем профессиональные характеристики, стали определять место человека в организации. Поэтому сегодня значительно острее, чем прежде, необходима специальная работа по оценке и отбору кандидатов, способных в будущем обеспечить эффективность деятельности всей организации в целом [22, 25].

На современном этапе развития нашего общества, в связи с бурными политическими, экономическими и социальными преобразованиями большое значение приобретает изучение человека как субъекта деятельности. От уровня подготовки личности: профессиональной, правовой, психологической - во многом зависит ее личный успех, успех предприятия в целом и развитие нашего общества. Актуальным, в связи с этим, является разработка психолого-культурологического аспекта профессионального отбора персонала [29,33,48].

Действия специалиста по отбору персонала направлены на достижение вполне конкретной цели - обеспечение нормального функционирования фирмы или отдела учреждения, создание профессиональной атмосферы в коллективе, нормализация межличностных отношений. Такое внимание к межличностным отношениям неслучайно. Ведь человек выбирает не только профессию или конкретное место работы, вместе с этим он выбирает и круг своего общения, и социально-экономический уровень, и перспективы дальнейшего жизненного пути. Поэтому недостаточно учитывать только сферу узкопрофессиональных интересов, склонностей, способностей человека. Следует принимать во внимание целостную личность, выявить особенности мировоззрения, жизненных мотивов, широту интересов, способность контактировать с коллегами. То есть, необходимо видеть в человеке личность, а не рассматривать его как механизм для выполнения определенных задач.

Первый этап отбора госслужащего это анкетирование. Анкета представляет собой типичный вопросник, который в заполненном виде будет содержать основную информацию о кандидате на вакантную должность. Анкета для поступления на муниципальную службу имеет унифицированную форму. Существует два типа анкет для кандидатов, претендующих на коррупционные должности и на рядовые должности специалистов. Каждый пакет состоит из нескольких документов:

1. Справка из психоневрологического диспансера;
2. Справка из наркологического диспансера;
3. Сведения о доходах за предыдущий год;
4. Согласие на обработку личных данных.

Анкеты для соискателей, претендующих на коррупционные должности, дополняются копиями документов, свидетельствующих о финансовых доходах близких родственников (супруг/супруга, дети, родители и т.д.). Все вышеперечисленные справки комплектуются в пакет, который далее передаётся соискателю для заполнения. После того, как анкеты обработаны, из числа соискателей выбираются те, данные которых больше соответствуют

требованиям вакантной должности. Анкетирование, как и любой метод сбора сведений, имеет свои недостатки и преимущества.

К преимуществам относится:

- определение степени проявления у кандидатов тех или иных качеств;
- присутствие в анкете открытого вопроса позволяет узнать мнение каждого кандидата;
- возможность оценки сегодняшнего состояния соискателя.

Недостатки данного метода:

- высокие издержки;
- возникает частая необходимость в привлечении сторонней помощи;
- условность и ограниченность тестов, не дающих полного представления о человеке.

Грамотно составленная анкета позволяет получить максимально полную информацию о кандидате. Открытые вопросы позволяют не только узнать мнение кандидата о какой-то определённой проблеме, но и сделать вывод о грамотности кандидата, о его взгляде на мир, намерения в профессиональной деятельности.

В анкете для поступления на муниципальную службу присутствуют вопросы, касающиеся предыдущих мест работы, включая учёбу в учебных заведениях. В анкете необходимо указать информацию о наградах, о знаках отличия, которые получил соискатель. Активная общественная деятельность поощряется наряду с профессиональными достижениями. Так же, в анкете есть вопросы, касающиеся семьи соискателя. Необходимо указать информацию о родственниках, проживающих за границей и т.д.

Анкетирование позволяет исключить влияние интервьюера, но на следующем этапе — собеседовании, влияния интервьюера нельзя избежать.

Обработать результаты анкетирования, зачастую, без специальной подготовки нельзя. Персонал — очень важная составляющая внутренней среды организации. Все обязанности по эффективному функционированию

организации возложены на плечи сотрудников, поэтому отобрать грамотных и квалифицированных специалистов – очень сложная задача.

Собеседование – это второй этап отбора персонала для городских муниципалитетов. После того, как специалисты отдела кадров обрабатывают все поступившие к ним анкеты, они отсеивают тех кандидатов, которые не соответствуют вакантной должности в силу отсутствия опыта работы и т.п. собеседование является наиболее применяемым методом отбора персонала.

Основной целью собеседования является получение ответа на два вопроса: способен ли претендент выполнить данную работу (уровень его квалификации) и будет ли он её выполнять (уровень его мотивации). В подготовленной к проведению собеседований организации каждому виду работы соответствует свой набор критериев, вытекающих из описания работы и личностных характеристик. Поэтому для каждой должности должны быть сформированы особенные вопросы для собеседования.

При проведении собеседования соискатель может получить какое-нибудь задание. На основе результатов выполнения этого задания, специалист отдела кадров делает выводы о профессиональной подготовке человека. Отсюда следует, что собеседование имеет два эффекта: положительный и отрицательный.

Первое, что предшествует собеседованию с положительным эффектом – это отражение в двух соответствующих документах описания работы и личностных характеристик работника. Для специалистов отделов кадров и это кропотливая, постоянная работа в связи с изменяющимися функциями и задачами сотрудников организации в условиях объективного процесса научно-технического прогресса [19, 21].

При отборе кандидатов принято рассматривать альтернативные кандидатуры. Естественно, если есть выбор, то необходимо выбирать человека, который будет удовлетворять все предъявляемые к нему требования. Суметь выбрать нужного человека из массы – задача непростая, поэтому анкетные данные должны обрабатываться с особой тщательностью.

Должностная инструкция – обязательный документ для каждого работника. Этот документ необходимо очень внимательно изучать и знать его содержание, ведь должностная инструкция не носит формальный характер и вкладывается в личное дело работника, но и именно по ней оценивается степень соответствия работника должности при аттестации персонала. Должностные инструкции на должности, находящиеся непосредственно в его подчинении, утверждает руководитель организации. На другие должности инструкции утверждают соответствующие заместители по функциональным подразделениям (управлениям, отделам, комитетам и т.д.). Первый экземпляр должностной инструкции на каждого работника хранится в отделе кадров, второй — у руководителя подразделения, третий — у работника.

Должностные инструкции разрабатывают в соответствии с положением о подразделении. Комплект должностных инструкций охватывает все функции подразделения и равномерно распределяет нагрузку между работниками с учетом уровня их квалификации. Каждая должностная инструкция содержит однозначное определение того, чем данная работа отличается от всех иных работ. Ответственность за полноту обеспечения организации должностными инструкциями лежит на начальнике отдела кадров.

Должностная инструкция содержит информацию для проведения обоснованного отбора работников при найме, оценке уровня соответствия кандидатов на вакантные должности.

Профессиональный психологический отбор включает несколько этапов. На первом этапе осуществляется анализ трудового процесса, а также физиолого-гигиенических и психологических особенностей трудовой деятельности. Целью такого анализа является определение требований, которые предъявляет деятельность к профессионально важным качествам личности. Один из возможных путей решения этой задачи заключается в составлении профессиограммы (детального описания профессии) [22].

С помощью SWOT – анализа можно наглядно показать сильные и слабые стороны системы отбора персонала, например, в администрацию г. Владивостока.

Таблица 3.1.

**Матрица SWOT-анализа существующей системы отбора персонала
в администрации города Владивостока [48-50]**

Сильные стороны	Возможности
1. Экономичность применяющейся методики анкетирования и собеседования в процессе отбора. 2. Быстрота и простота обработки анкеты и результатов собеседований. 3. Анкетирование может провести не имеющий высокой квалификации сотрудник. 4. Отсутствие влияния на процесс отбора со стороны интервьюера. 5. Анкетирование и собеседование позволяют не только узнать о текущих намерениях кандидата, но и о будущих.	1. Дальнейшая экономия денежных средств на проведении процесса отбора. 2. Экономия времени на обработку информации. 3. Упрощение процесса отбора персонала и его эффективный отбор. 4. Увеличение независимости отбора персонала. 5. Увеличение точности составления планирования персонала.
Слабые стороны	Угрозы
1. Отсутствие тестирования навыков кандидата при анкетировании. 2. Отсутствие использования психологических методик. 3. Отсутствие грамотных специалистов. 4. Ошибки в отборе. 5. Отсутствие системы анализа профессиональной пригодности.	1. Увеличение вероятности сделать неправильный выбор. 2. Снижение степени соответствия сотрудника его должности. 3. Уменьшение специализации отбора для всех дивизионов управления. 4. Увеличение материальных затрат на переобучение и т.д. 5. Лишние затраты времени и денег на переквалификацию.

Классический SWOT-анализ предполагает определение сильных и слабых сторон в деятельности фирмы, потенциальных внешних угроз и благоприятных возможностей и их оценку относительно стратегически важных конкурентов. SWOT – анализ – это оперативный диагностический анализ

организации и её среды. Осуществляется с целью выявления в потенциале организации сильных и слабых сторон, угроз со стороны внешней среды, а также установления возможностей, предоставляемых фирме её внешней средой.

Это неотъемлемый элемент стратегического планирования, сущность которого заключается в постоянном пересмотре ответов на следующие вопросы: где сейчас находится организация; в каком направлении она должна развиваться в будущем; как она собирается попасть в то положение, где ее хочет видеть руководство. Стратегический подход к управлению деловыми организациями начал использоваться во всем мире еще в 20-30 г.г. XX столетия.

Как видно из табл. 3.1, сильные стороны системы отбора персонала перетекают в возможности, а слабые стороны – в угрозы. К сильным сторонам относится экономичность и простота применения методов анкетирования и собеседования. Это позволит экономить и в дальнейшем средства организации.

3.2 Структура профессиональной компетентности как фактора эффективности деятельности государственных служащих

Термин «компетентность» встречается в разных науках. Так в социологии компетентность выступает как атрибут профессионализма. Компетентность определяется как наиболее доскональное знание своего дела, существа выполняемой работы, сложных связей, отношений, существующих в ней, возможных средств и способов достижения намеченных целей. В американской и европейской литературе [26, 32, 41] термин «компетенция» (или «компетенции») встречается в разных контекстах. Однако чаще всего его употребляют в следующем значении: «поведенческие характеристики, обеспечивающие эффективность в определенной ситуации». Под «эффективностью» может пониматься как адекватное/удовлетворительное выполнение функций, так и выдающаяся деятельность.

Федеральное законодательство устанавливает правовые основы управленческой деятельности в государственных и муниципальных органах. Следовательно, государство должно обеспечивать профессиональное выполнение публичных задач и функций. Это действительно важнейший принцип, ибо с его помощью можно судить о степени соответствия самого государства с его многочисленными органами тем целям, которые оно провозгласило в качестве государственных [2, 3, 8, 9, 11-13].

Профессионализм и компетентность как раз и представляет собой глубокое и всестороннее знание и владение практическими навыками в определенной области общественно полезной деятельности. Принцип профессионализма и компетентности государственных служащих отражает сущность государственной службы как профессиональной деятельности. В научной литературе профессионализм определяется как «высший уровень психофизиологических, психических и личностных изменений, происходящих в процессе длительного выполнения человеком служебных обязанностей, обеспечивающих качественно новый, более эффективный уровень решения сложных профессиональных задач в особых условиях».

В качестве критериев и показателей эффективности деятельности государственных служащих чаще всего выделяют:

- количество выполненных работ;
- общее количество выполненных плановых и внеплановых работ за определенный период времени;
- качество выполненных работ;
- интегральный показатель, включающий сдачу работы с первого предъявления;
- прогрессивность предлагаемых и принимаемых решений;
- соблюдение сроков выполнения работ.

Таким образом, профессиональная компетентность включает в себя определенный набор специальных и ключевых компетенции, и рассматривая ее как акмеологический фактор эффективности деятельности государственных служащих [20, 26, 32, 33, 37, 38, 41, 42].

В целях реализации принципа профессионализма и компетентности государственные служащие должны регулярно проходить профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации. Под профессиональной подготовкой и переподготовкой следует понимать обучение служащих, с целью получения ими дополнительных знаний и навыков, необходимых для выполнения нового вида профессиональной деятельности либо достижения уровня подготовки, соответствующего квалификационным требованиям по замещаемым ими должностям. Повышение квалификации должно быть направлено на обновление теоретических знаний и практических навыков, служащих в связи с необходимостью освоения ими современных методов решения профессиональных задач и постоянным повышением требований к образовательным стандартам. Лица, замещающие высшие, главные и ведущие должности, обязаны повышать квалификацию в соответствии с имеющимися потребностями, но не реже одного раза в три года, а лица, замещающие старшие и младшие государственные должности, - не реже одного раза в пять лет [7].

К сожалению, на практике данные институты недостаточно развиты: обучение государственных служащих носит эпизодический и несистемный характер. Кроме указанных моментов на повышение профессионализма и компетентности направлено повышение квалификации государственных служащих. Однако повышение квалификации, как правило, производится за счет средств местных бюджетов, которые при своем дефиците содержат мизерные цифры на ее реализацию.

Государственная кадровая политика является базовой стратегией общества в сфере формирования, развития и рационального использования трудовых ресурсов. Это система официально признанных целей, задач, приоритетов и

принципов регулирования кадровых отношений в конкретно исторических условиях развития общества. Государственная кадровая политика является носителем наиболее общих начал в кадровой деятельности (целей, приоритетов, принципов, стандартов, критериев), которые закреплены в Конституции Российской Федерации и сформулированы в других нормативно-правовых актах федерального и регионального значения.

Базисным критерием оценки качества деятельности государственного служащего должна выступать профессиональная компетентность как интегральная характеристика специалиста, которая определяет его способность решать профессиональные проблемы и типичные профессиональные задачи, возникающие в реальных ситуациях профессиональной деятельности с использованием знаний и жизненного опыта, ценностей и наклонностей. Способность в данном случае должна пониматься не как предрасположенность, а как умение.

Компетентность формируется в деятельности и всегда проявляется в органичном единстве с ценностями человека, так как только при условии ценностного отношения к деятельности, публичной заинтересованности достигается высокий профессиональный результат.

Таким образом, современное понятие государственного служащего, установленное Федеральным законом «О системе государственной службы РФ», позволяет утверждать, что государственная служба - это профессиональная деятельность служащих в государственных органах представительной, исполнительной и судебной власти.

В настоящее время в российском законодательстве достаточно подробно регламентированы вопросы организации и прохождения государственной службы, определены основные признаки и принципы организации системы государственной службы. В законодательстве подробно определен статус государственного служащего, претерпевший некоторые изменения в связи с проводимой в Российской Федерации административной реформой [2, 5, 10].

Профессиональная компетентность - весьма сложное и многоплановое образование, включающее в смысловое содержание несколько компонентов.

В первую очередь это специальные базовые знания, эрудиция и опыт в определенной сфере деятельности (экономика, управление, финансы, здравоохранение, педагогика, право и т.д.).

Следующая составляющая профессиональной компетентности - моральные принципы, убеждения, ценности, этические нормы, которым следует человек. Кроме того, без определенного объема знаний, умений и навыков, позволяющих работнику адекватно ориентироваться в различных ситуациях общения и взаимодействия с другими людьми, развитие профессиональной компетентности невозможно в принципе.

Перечисленное не отражает полный перечень компонентов и характеристик профессиональной компетентности, однако является важной основой не только профессионального развития, но и личностного роста специалиста. И особую значимость рассматриваемые профессиональные качества приобретают в системе государственного и муниципального управления.

В структуре профессиональной компетентности каждый компонент в равной степени влияет на эффективность деятельности и определяет успешность и конкурентоспособность специалиста. Вместе с тем, социально-психологический компонент занимает особое место в этой структуре, так как реализация личностного потенциала, развитие способностей, определение наиболее эффективных способов решения поставленных задач, организация общения и взаимодействия с коллегами, освоение новых знаний и видов деятельности определяется социально-психологическими характеристиками человека.

Профессиональная компетентность государственного служащего даёт возможность государственным учреждениям грамотно осваивать передовые управленческие, этические, экономические, социально-психологические знания и на основе этого умело координировать свои профессиональные усилия. Чем

большее значение приобретёт вышеназванная компетентность и её направленность в деятельности государственных служащих, тем выше, на наш взгляд, будут её количественные и качественные показатели, а именно: ориентированность работы государственных учреждений на главных потребителей их "продукции" - граждан с целью обеспечения высокого и качественного уровня их жизни, преодоление отчуждённости населения от власти, формирование позитивного имиджа государственной службы в глазах общественности.

3.3. Методы комплексной оценки эффективности деятельности государственных служащих

Рассмотрим наиболее известные и распространенные методы комплексной оценки эффективности деятельности гражданских служащих [21, 23, 32, 33,39].

1. Метод управления по целям (MbO) – наиболее распространенный в развитых зарубежных странах метод комплексной оценки эффективности деятельности гражданских служащих, не связанных непосредственно с выпуском продукции.

Метод основан на оценке достижения служащими целей, намеченных на конкретный период времени. Используется для оценки руководителей и специалистов. Управление по целям состоит из ряда элементов: создание ясных и хорошо сформулированных целей работы, которую необходимо выполнить; разработка плана действий, в котором формулируются пути достижения целей; выполнение плана действий; оценка достигнутых результатов; корректировка деятельности в случае необходимости; создание новых целей будущей деятельности.

Успешность применения этого метода зависит от измеримости и конкретности целей, а также наличия возможностей проверки выполнения порученного задания. Наибольшие сложности при применении этого метода возникают при определении многочисленных индивидуальных целевых

показателей и приведении их в систему, пригодную для использования при оценке.

2. Метод шкалы графического рейтинга основан на проставлении соответствующей оценки каждой черте характера оцениваемого работника: количество и качество работы, инициативность, сотрудничество, надежность и т. д. Оценка соответствует рейтингу от «отлично» до «неудовлетворительно».

3. Метод вынужденного выбора основан на отборе наиболее характерных для данного работника характеристик (описаний), соответствующих эффективной и неэффективной работе. На основе балльной шкалы рассчитывается индекс эффективности. Данный метод используется руководством, подчиненными и коллегами для оценки эффективности деятельности. Он позволяет раскрыть преимущества и недостатки поведения работника по определенным критериям (количество и качество работы, знание работы, личные качества, инициативность и др.) с помощью шкалы рейтинга.

4. Описательный метод позволяет раскрыть преимущества и недостатки поведения работника по определенным критериям (количество и качество работы, знание работы, личные качества, инициативность и др.) с помощью шкалы рейтинга.

5. Метод анкет включает набор вопросов или описаний поведения работника, из которых выбираются или оцениваются присущие работнику описания и анализируют общий рейтинг анкеты.

6. Метод решающих ситуаций. Основан на использовании списка описаний правильного и неправильного поведения работника в отдельных решающих ситуациях, на основе соотнесения которых производится оценка деятельности.

7. Метод шкалы рейтинговых поведенческих установок основан на использовании решающих ситуаций, из которых выводятся характеристики результативности труда на основании рейтинга описания поведения работника и его квалификации.

8. Метод наблюдения за поведением основан на наблюдении и оценке поведения работника в решающей ситуации текущего времени и фиксации количества случаев типичного или специфического поведения.

Возможно использование и иных методов, применяемых в кадровой работе в органах государственной власти, а также заимствование отдельных методов оценки эффективности деятельности в частном секторе экономики, но с учетом специфики государственной службы.

Для эффективного применения совокупности методов оценки эффективности требуется совершенствование функционирования и структуры кадровых подразделений органов государственной власти, отвечающих за сбор, обработку и анализ оцениваемой информации.

Выбор того или иного метода оценки на уровне отдельных органов государственной власти неразрывно связан с выбором методов оценки эффективности госслужбы в целом на федеральном уровне.

Для того чтобы изменить формальное отношение многих гражданских служащих к оценке эффективности их деятельности, необходимо нормативно закрепить связь оценок эффективности и оплаты труда. В настоящее время в законопроекте «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предполагается установить особый порядок оплаты труда, при котором оплата ставится в зависимость от показателей эффективности и результативности деятельности гражданского служащего, но только по отдельным должностям гражданской службы. Перечень таких должностей утверждается президентом РФ по представлению правительства РФ и (для субъектов Федерации) законами субъектов РФ.

**Глава 4. Система комплексной оценки компетентности и
повышения уровня квалификации государственных гражданских
служащих органов исполнительной власти
(на примере Приморского края)**

**4.1. Структура кадрового состава государственных служащих
Дальневосточного федерального округа**

Информационной основой для анализа структуры кадрового состава органов государственной власти и местного самоуправления в Дальневосточном федеральном округе (далее ДВФО), в том числе, в Приморском крае, являются в основном данные территориального федерального органа государственных статистических наблюдений [48-50], а также базы данных составленных авторами [55-57].

Ниже приведены краткие методические пояснения к терминологии, используемой при анализе структуры государственных служащих по категориям и группам должностей [48].

В федеральных государственных статистических наблюдениях обследованию подлежали:

– **федеральные государственные органы** (территориальные органы федеральных министерств и ведомств, аппараты полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах, арбитражные суды, суды общей юрисдикции, органы прокуратуры, включая военные и специализированные);

– **государственные органы Приморского края** (законодательные, исполнительные, аппараты мировых судей, другие государственные органы: избирательные комиссии, контрольные органы, уполномоченные по правам человека), работники, которых в соответствии с Федеральным Законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004г. №79-ФЗ и соответствующими нормативными правовыми актами

Администрации Приморского края являются государственными гражданскими служащими.

Распределение работников по категории «Государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации» производится в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 11 января 1995г. №32, по категориям должностей гражданской службы – в соответствии с Федеральным Законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004г. №79-ФЗ и Реестром должностей федеральной гражданской службы, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2005г. №1574.

– **органы местного самоуправления**, действовавшие в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и нормативными правовыми актами Приморского края и органов местного самоуправления, работники которых являются муниципальными служащими. Распределение работников по категориям и группам должностей муниципальной службы производится в соответствии с Федеральным законом от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». Должности муниципальной службы устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с реестрами должностей муниципальной службы, утвержденными Администрацией Приморского края и муниципальными образованиями.

В группировках органов государственной власти и местного самоуправления данные представлены:

- по органам законодательной власти – законодательными органами края, представительными органами местного самоуправления;
- по органам исполнительной власти – территориальными органами федеральных министерств, исполнительными органами края, исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления;

- по органам судебной власти и прокуратуры – судами общей юрисдикции и арбитражными, органами прокуратуры и мировыми судьями;
- по "другим" органам – избирательными комиссиями и контрольно-счетными палатами государственных органов края и муниципальных образований.

На государственных должностях Российской Федерации, Приморского края, муниципальных должностях учтены лица, замещавшие в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 11 января 1995г. №32 «О государственных должностях Российской Федерации» федеральные государственные должности, государственные должности краевого уровня для непосредственного исполнения полномочий государственных органов, муниципальные должности, утвержденные нормативными правовыми актами.

Это должности руководителей (первых лиц) высших государственных органов края (*в органах законодательной власти* – должности председателя и его заместителя в Краевом законодательном собрании; *в органах исполнительной власти* – должности руководителя и его заместителей высших исполнительных органов края; *в органах судебной власти и прокуратуры* – должности председателей судов всех уровней и их заместителей, судей (в том числе военных); *в других государственных органах* – должности председателей и их заместителей избирательной комиссии края (на постоянной основе)); в органах местного самоуправления и избирательных комиссиях муниципальных образований: депутаты, члены выборных органов местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления, члены, с правом решающего голоса, избирательных комиссий муниципальных образований, действующих на постоянной основе и являющихся юридическими лицами.

Отнесение к категории «Должности государственной гражданской службы» производится в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2004г. №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и Реестром должностей федеральной государственной гражданской службы, утвержденным Указом Президента Российской

Федерации от 31 декабря 2005г. №1574, а также реестром должностей государственной гражданской службы краевого уровня, утвержденными соответствующими краевыми нормативными правовыми актами; к категории «Должности муниципальной службы» – в соответствии с Федеральным законом от 2 марта 2007г. №25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" и реестрами должностей муниципальной службы в Приморском крае, утвержденными краевыми законами.

В категории «Должности иного вида федеральной государственной службы» учитываются сотрудники правоохранительной службы и органов прокуратуры (должности прокуроров и следователей), т.е. лица, имеющие специальные звания.

Динамика общей численности работников этих организаций и их оплата труда, включая персонал занятый на должностях, не относящихся к государственным или муниципальным, отражена по данным формы №1-Т (ГМС) «Сведения о численности и оплате труда работников государственных органов и органов местного самоуправления по категориям персонала» [48-50].

Структура кадров государственной гражданской и муниципальной службы представлена по показателям форм №1-ГС «Сведения о составе работников, замещавших государственные должности и должности государственной гражданской службы, по полу, возрасту, стажу работы, образованию» и №1-МС «Сведения о составе работников, замещавших выборные муниципальные должности и должности муниципальной службы, по полу, возрасту, стажу работы, образованию» по состоянию на 1 октября текущего года [48-50].

Прежде чем приступить к статистическому анализу структуры государственных служащих Приморского края, необходимо, на наш взгляд, провести анализ численности государственных служащих по регионам Дальневосточного федерального округа (рис. 4.1.). Как видно, численность работников территориальных органов федеральных органов исполнительной

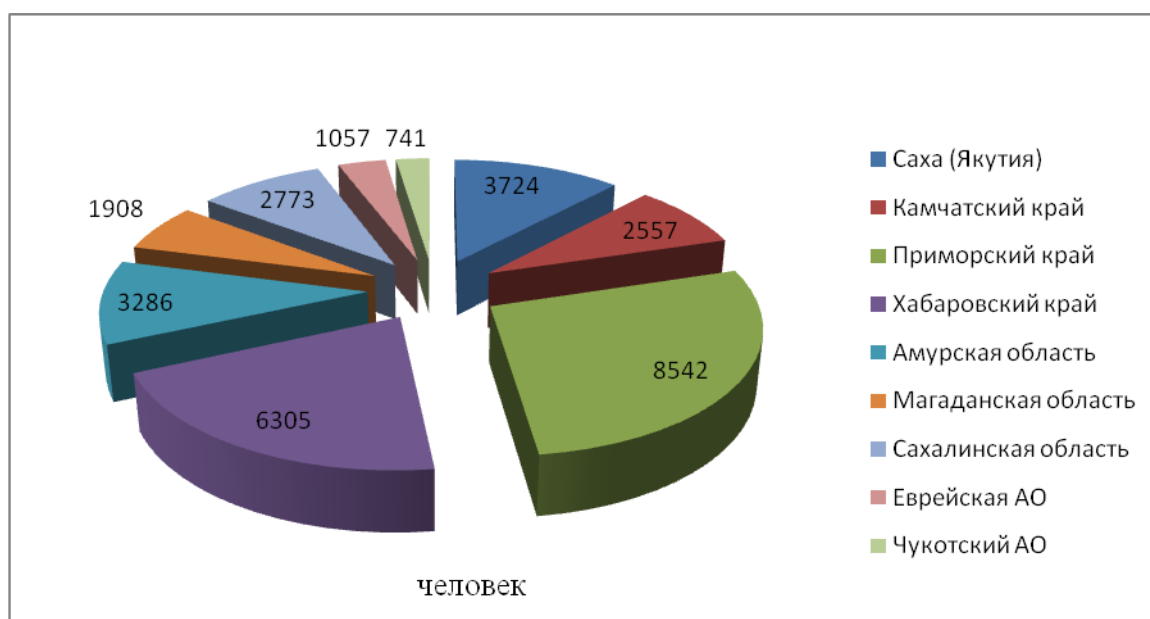


Рис. 4. 1 - Численность работников территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. Источник: [48-50].

власти, по данным [48-50, 55-57] изменяется от 8542 человек в Приморском крае до 741 человек в Чукотском автономном округе. Численность работников территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, как правило, коррелируется с численностью населения административных территорий.

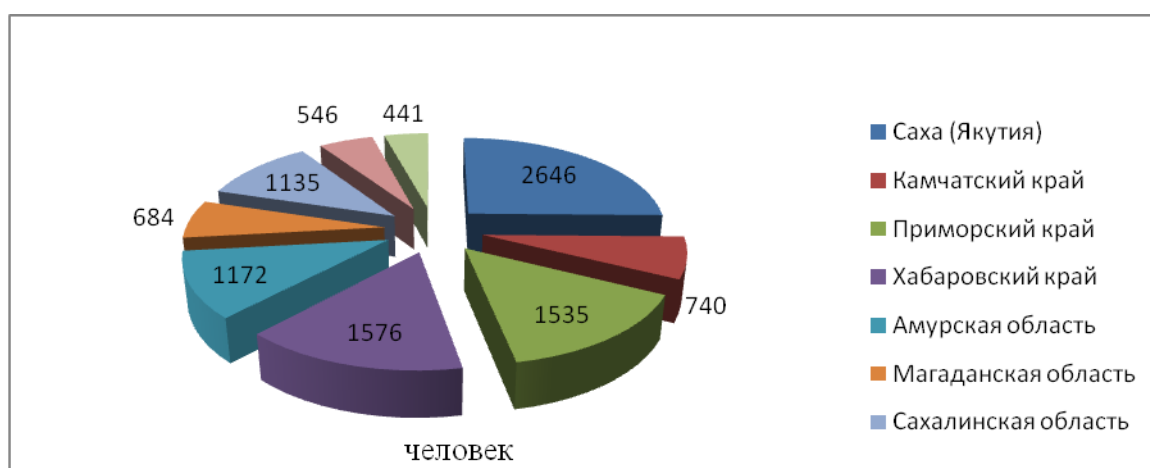


Рис.4. 2 - Численность работников органов исполнительной власти субъектов РФ. Источник: [48-50].

Анализ численности работников органов исполнительной власти

субъектов ДВФО показал, что здесь лидирует Саха (Якутия) - 2646 чел. (рис.4.2.). Приморский край по численности этой категории государственных служащих находится на третьем месте (по данным за 2013 г.).

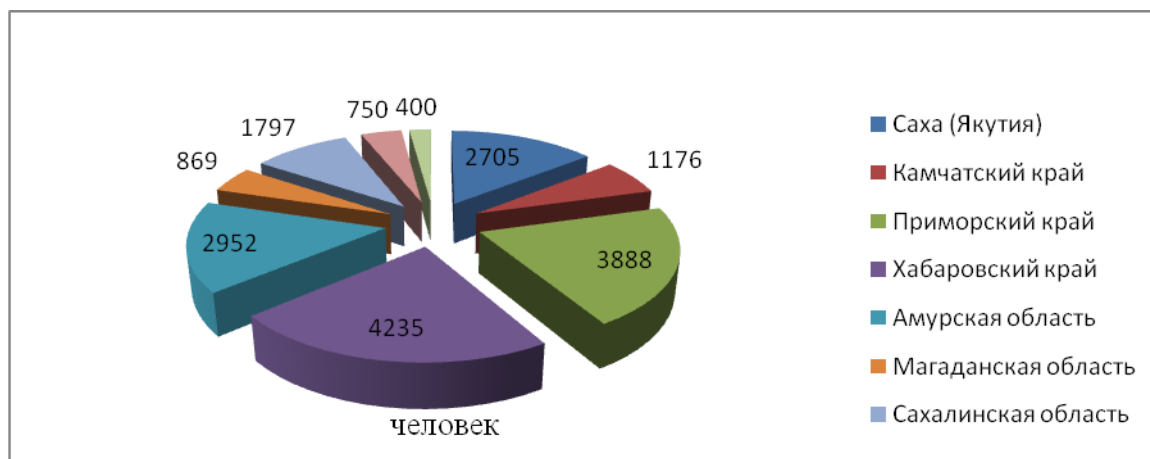


Рис.4.3 - Численность работников органов местного самоуправления с исполнительно-распорядительными функциями. Источник: [48-50].

По численности работников органов местного самоуправления с исполнительно-распорядительными функциями лидирует Хабаровский край (4235 чел.). Основная причина этого, по-видимому, объясняется тем, что неофициальной «столицей» ДВФО является г. Хабаровск.

Динамика общей численности работников государственных органов и органов местного самоуправления за последние пять лет приведена на рис. 4.4. За период с 2009 по 2013 гг. наблюдалась постоянная тенденция уменьшения численности работников федеральных государственных органов. Например, за пять лет численность этой категории госслужащих уменьшилась на 1348 чел., что составляет 8,9 %. Наибольшее сокращение численности служащих отмечено в органах местного самоуправления и избирательных комиссиях муниципальных образований – около 16 % (928 человек). Однако следует отметить, что численность госслужащих государственных органов субъектов РФ за этот же период, напротив, возросла почти на 6 % (на 202 человека).

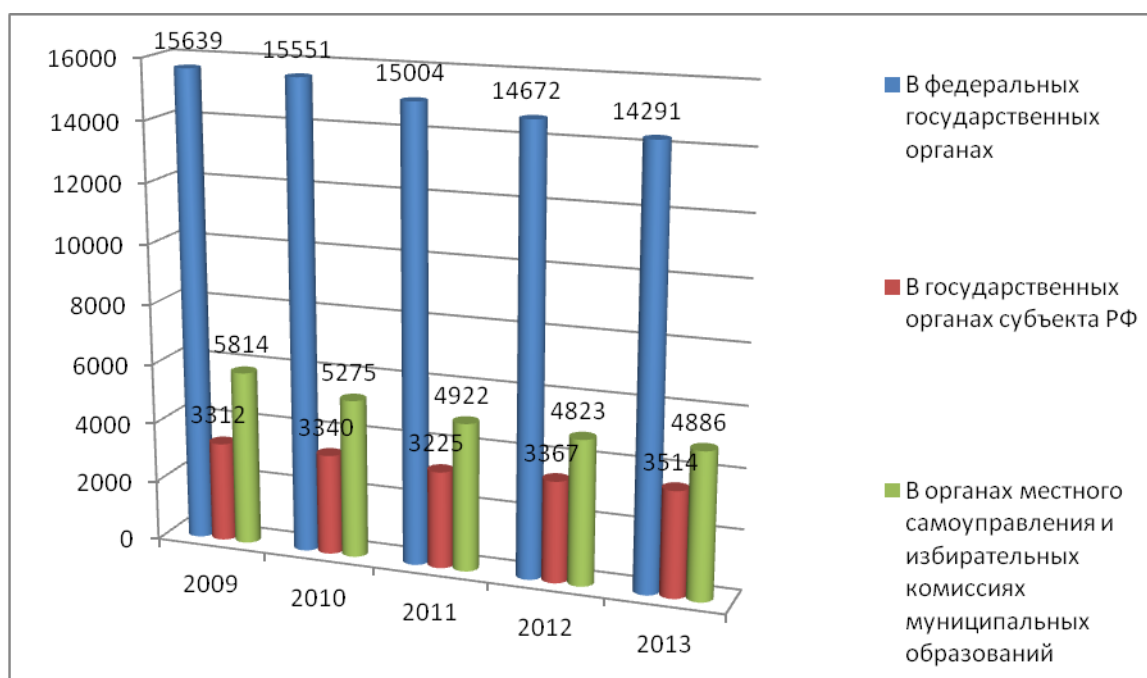


Рис.4. 4 – Общая численность работников государственных органов и органов местного самоуправления (чел.). Источники: статистические справочники за 2009-2013 гг.

В первой главе данного исследования (рис.1.2.) при изучении причин низкой эффективности работы государственных служащих (по оценке самих госслужащих) в 23,3 % случаев является «низкая заработная плата».

Для подтверждения либо отрицания данного тезиса необходимо было провести сравнительный анализ уровня заработной платы госслужащих и гражданского населения территорий ДВФО.

Во-первых, планировалось провести сравнительный анализ заработной платы госслужащих по отдельным территориальным органам власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления с исполнительно распорядительными функциями ДВФО. Во-вторых, сравнить уровень заработной платы госслужащих со средней месячной заработной платой гражданских служащих в целом по экономикам. Результаты сравнительного анализа представлены на рис. 4. 5 и в табл. 4.1.

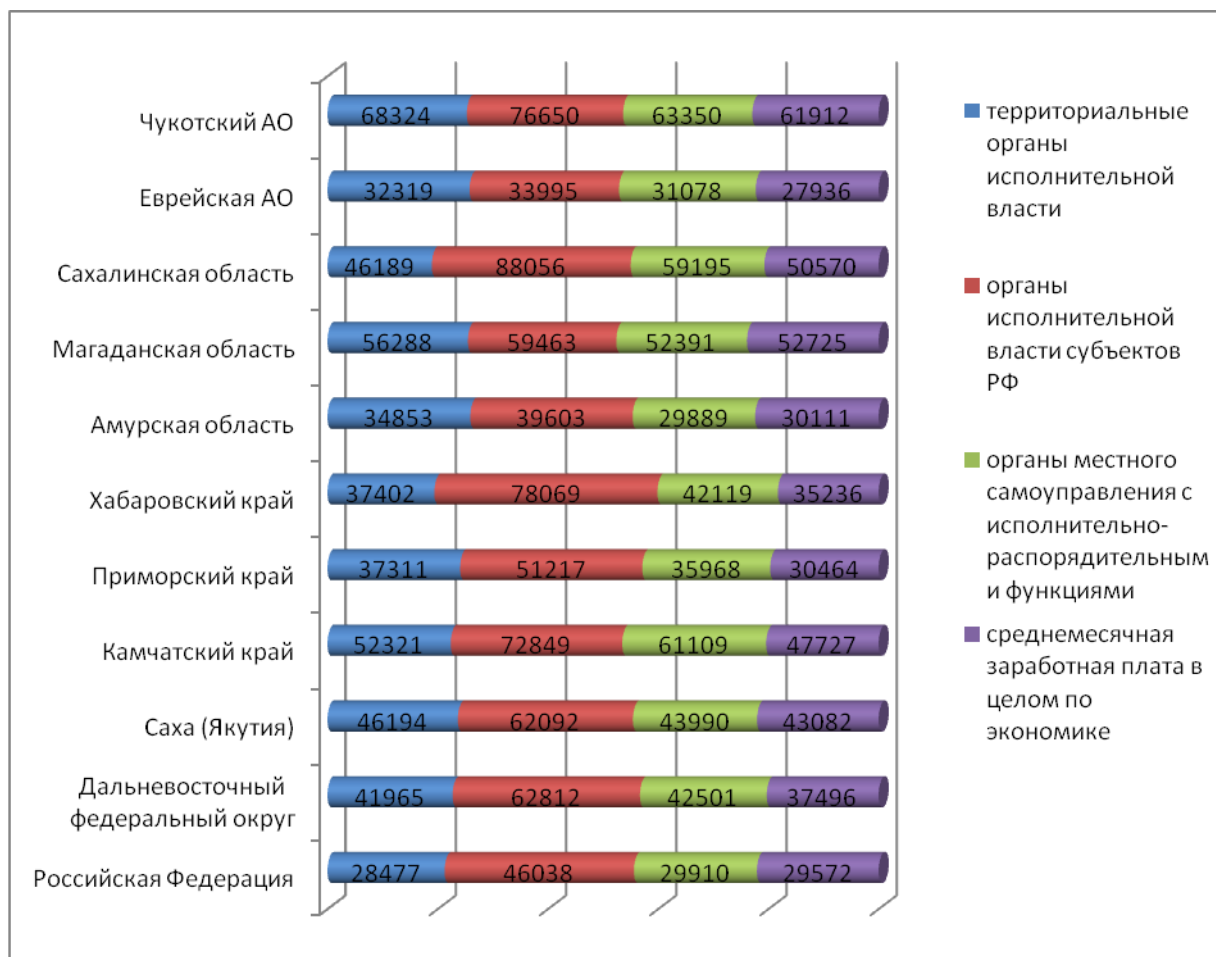


Рис. 4. 5 - Сравнительный анализ размера средней месячной заработной платы гражданских и муниципальных служащих (руб.). Источник: [50].

Для проведения сравнительного анализа уровня заработной платы условно примем среднюю заработную плату различных категорий государственных служащих в среднем по Российской Федерации за единицу.

Оказалось, что средняя заработная плата госслужащих ДВФО выше, чем в целом по РФ в зависимости от категории в 1, 47-1,42 раза (табл. 4.1.). Средняя заработная плата гражданских служащих по ДВФО выше этого показателя по РФ, в среднем, в 1,27 раза. Эти факты объясняется понятными причинами, связанными, прежде всего, с территориальными коэффициентами и специальными выплатами для дальневосточников.

Таблица 4.1.

Сравнительный анализ уровня заработной платы различных категорий государственных и гражданских служащих по отношению к уровню заработной платы в среднем по Российской Федерации.

№	Название субъекта	Территориальные органы исполнительной власти (по отношению к показателю по РФ)	Органы исполнительной власти субъектов РФ (по отношению к показателю по РФ)	Органы местного управления (по отношению к показателю по РФ)	Отношение средней месячной зарплаты в целом по экономике к средней по РФ
1	РФ	1 (28477 руб.)	1(46038 руб.)	1(29910 руб.)	1(29572 руб.)
2	ДВФО	1,47	1,36	1,42	1,27
3	Чукотская АО	2,39	1,66	2,12	2,09
4	Еврейская АО	1,13	0,74	1,04	0,94
5	Сахалинская обл.	1,62	1,91	1,98	1,71
6	Магаданская обл.	1,98	1,29	1,75	1,78
7	Хабаровский край	1,31	1,69	1,41	1,19
8	Приморский край	1,31	1,11	1,20	1,03
9	Саха (Якутия)	1,62	1,36	1,47	1,45

Государственные служащие территориальных органов исполнительной власти получают зарплату выше средней по РФ в зависимости от места проживания (Еврейская АО – в 1,13 раза, Чукотская АО – в 2,39 раза). Заработная плата служащих в органах исполнительной власти субъектов ДВФО, за исключением Еврейской АО выше, чем по РФ. И только в Еврейской АО зарплата данной категории служащих ниже, чем по РФ (0,74 %).

Уровень заработной платы гражданских служащих, в целом по экономике территорий по отношению к средней месячной зарплате по РФ, существенно различается. Например, уровень зарплаты, в среднем по Приморскому краю и Еврейской АО, практически равен средней зарплате обычных служащих по

РФ, в то время как госслужащие получают зарплату выше, чем в среднем по РФ. Наиболее высокая зарплата госслужащих по всем категориям отмечается в Чукотской АО и Магаданской областях, самая низкая – в Еврейской АО и Приморском крае (табл. 4.1.).

Если оценивать средний уровень заработной платы гражданских служащих федеральных государственных органов власти (по данным за 2012 г.), то здесь также наблюдается естественная дифференциация в зависимости от занимаемой должности. Зарплата руководителя выше зарплаты специалиста низшей категории в 2-2,5 раза (рис. 4.6).

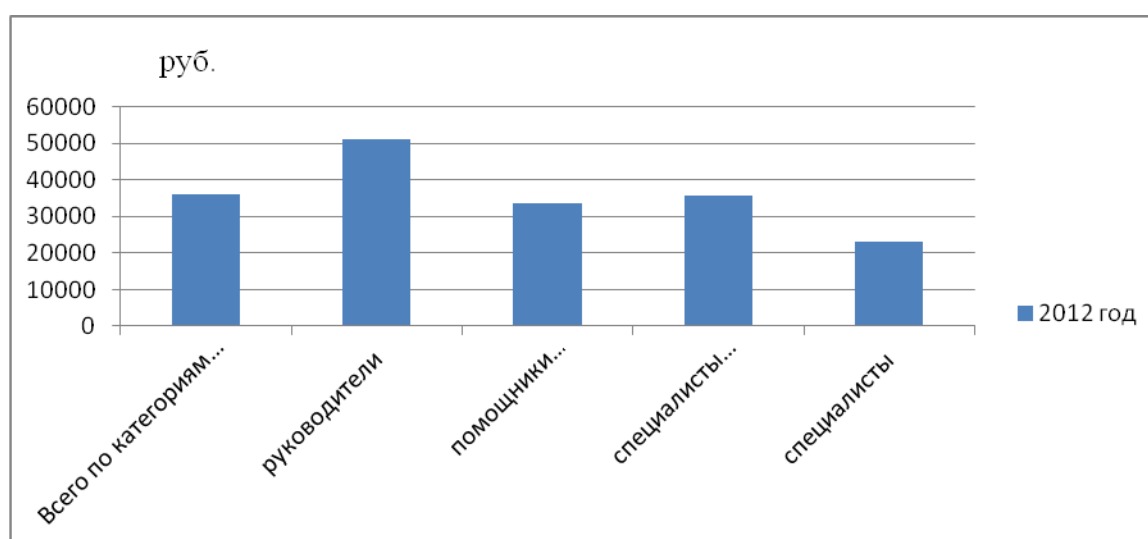


Рис.4. 6 - Среднемесячная начисленная заработная плата гражданских служащих федеральных государственных органов в 2012 г.

Динамика роста заработной платы госслужащих за последние три года (2011-2013 гг.) приведена на рис. 4.7.

В среднем рост средней месячной начисленной заработной платы госслужащих составляет от 2,5 до 4,0 тыс. руб.

Итак, можно резюмировать, что, в среднем количество госслужащих по стране, за последние пять лет уменьшилось на 10 %. Уровень заработной платы госслужащих за этот период увеличился на 10-20%. Каким же образом это повлияло на компетентность служащих?

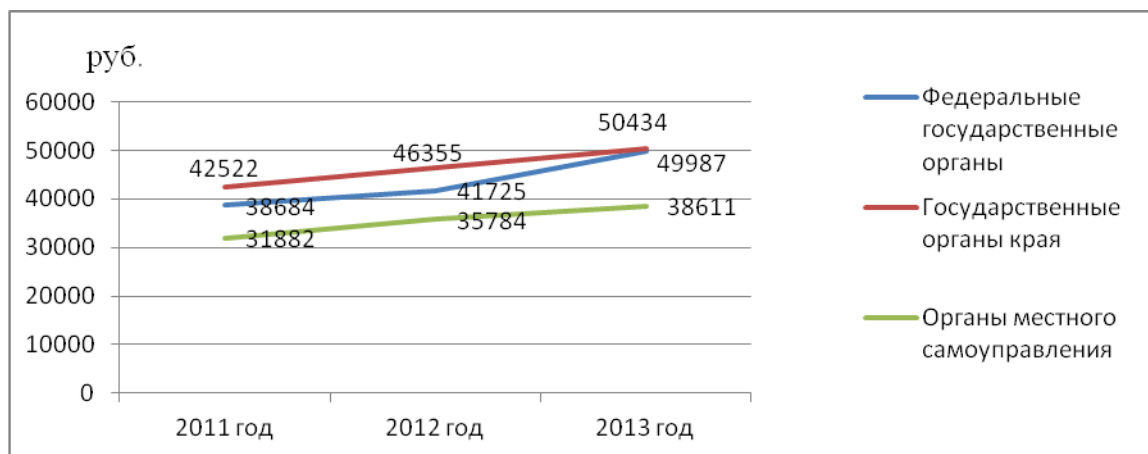


Рис. 4.7. Среднемесячная начисленная заработная плата работников государственных органов и органов местного самоуправления 2011-2013 гг.

Одной из косвенных оценок уровня компетентности госслужащих может служить аттестация чиновников, а также повышение классного чина. Эти сведения за 2012 год приведены на рис. 4.8 и 4.9.

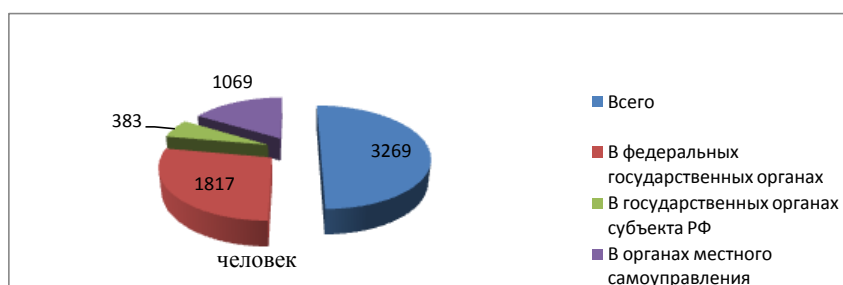


Рис. 4.8. Численность работников, замещавших должности государственной гражданской и муниципальной службы и прошедших аттестацию в 2012 году по Приморскому краю. Источник: [49].

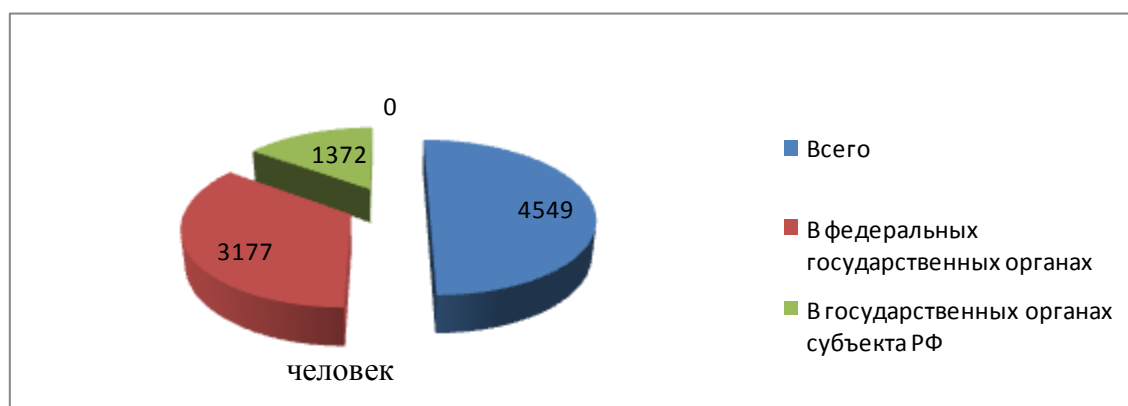


Рис.4.9. Численность служащих, которым присвоен классный чин в 2012 году. Источник: [49].

Как видно, большая часть госслужащих, повысила свой классный чин и успешно прошла аттестацию. В то же время, другая часть госслужащих была привлечена к дисциплинарной ответственности (рис. 4.10).

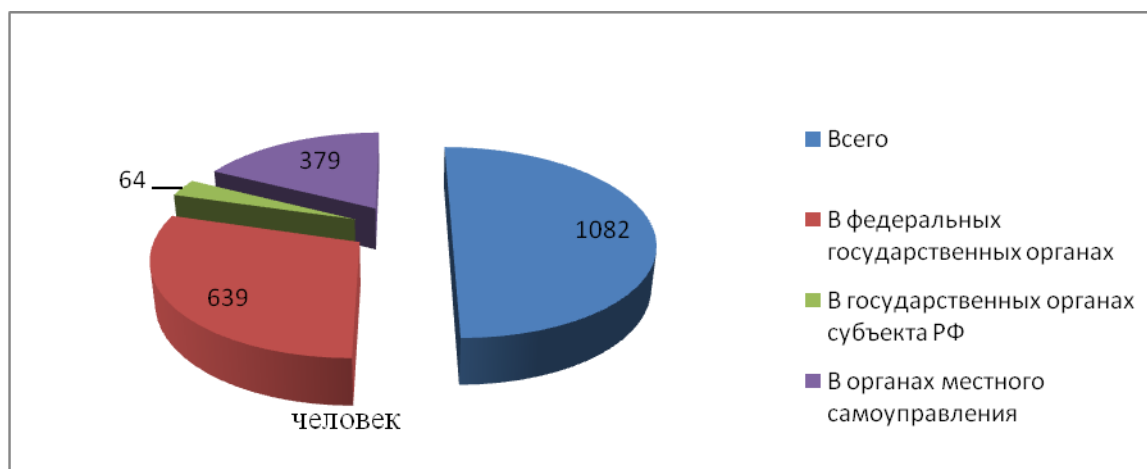


Рис. 4.10. Численность госслужащих, привлеченных к дисциплинарной ответственности в 2012 году. Источник: [49].

Таким образом, проведенный анализ, позволил выявить, что в целом по экономикам территорий ДВФО по отношению к средней месячной зарплате по РФ, уровень заработной платы государственных гражданских служащих ДВФО существенно различается. Например, уровень зарплаты, в среднем по Приморскому краю и Еврейской АО, практически равен средней зарплате обычных служащих по РФ, в то время как госслужащие получают зарплату выше, чем в среднем по РФ. Наиболее высокая зарплата госслужащих по всем категориям отмечается в Чукотской АО и Магаданской областях, самая низкая – в Еврейской АО и Приморском крае (табл. 4.1.).

4.2. Основные подходы, способы и критерии оценки компетенций госслужащих

Сравнение профессиональных компетенций для государственных служащих зарубежных стран показывает, что структурно они представляют собой практически идентичные модели, состав которых меняется в зависимости от специфики управленческой деятельности.

Следует также несколько слов сказать о способах оценки компетенций. При проведении процедур подбора персонала, аттестации, квалификационного экзамена, определения испытательного срока важно не только определиться с набором компетенций, которыми должен обладать сотрудник, но и со способом оценки данных компетенций.

В соответствии с нормативно-правовыми документами, регламентирующими деятельность государственной гражданской службы, допустимыми считаются следующие методы оценки профессиональной компетентности государственных служащих [7, 10, 11, 21 и др.]:

1) *Индивидуальное собеседование в форме:*

- Структурированного интервью претендента на должность с работником кадровых служб;
- Ролевого интервью в виде имитации делового взаимодействия претендента на должность с приглашенным ролевым игроком, выступающим от лица вышестоящего руководителя, руководителя одного уровня или подчиненного.

2) *Анкетирование:*

- Заполнение опросных листов в рамках личностно-профессионального тестирования.

Заполнение опросных листов в рамках личностно-профессионального тестирования. В качестве анкеты могут предлагаться различные варианты опросников в зависимости от искомой должности;

- Опросники для проведения процедур экспертной оценки, например, в ходе аттестации для оценки управленческой подготовки претендента на должность руководителя или уровня корпоративной культуры специалиста.

3) *Проведение групповых дискуссий*, формы которых зависят от специфики и требований искомой должности:

- Кооперативные групповые дискуссии: участники-претенденты должны за отведенное время проанализировать определенную информацию и выдать свои рекомендации;

– Конкурентная групповая дискуссия: участники получают некую общую информацию и, кроме того, каждый из них располагает дополнительной информацией, известной только ему. Затем от каждого требуется «продать» свою точку зрения другим членам группы. Данная форма направлена на выявление у претендента навыков ведения переговоров и умения заключить максимально выгодную для себя сделку;

– Групповая дискуссия с ролью лидера: каждому участнику в ходе

Групповая дискуссия с ролью лидера: каждому участнику в ходе обсуждения проблемных ситуаций дают возможность вести дискуссию с целью оценки его лидерских качеств.

4) Написание реферата или индивидуальная работа претендента:

– Составление претендентом реферата по специальности в рамках проблемной области;

– Упражнения на поиск информации: за 1–1,5 часа претенденту предлагается на основе Интернет–ресурса и одного–двух сопутствующих документов подготовить аналитическую записку (справку) по теме специальности с описанием алгоритма подготовки данного документа (содержание и план аналитической записки, перечень привлеченных информационных источников, ссылки на правовые, экономические и другие документы и т.д.);

– Упражнения In—Basket: претенденту предлагается разобраться в папке документов (10–40 документов), в которых содержится информация, аналогичная той, с которой ему придется столкнуться в будущей работе, в частности, оценить полноту предлагаемого перечня документов, их содержание, алгоритм составления и т.д.

5) Тестирование:

– Тест специальных знаний (30–50 вопросов): вопросы по законодательным актам, регулирующим развитие государственной политики в соответствующей области государственной службы;

– Личностные тесты (для оценки личностных качеств) и тесты специальных способностей (коммуникативных, организаторских, лидерских).

Следует отметить, что в работе центров оценки и развития приоритетными являются следующие технологии оценки:

- Обсуждение типичных рабочих ситуаций в процессе групповых дискуссий;
- Работа один на один (различные виды интервью);
- Индивидуальная работа претендента.

Фактическое содержание оценочных процедур составляет ряд упражнений, имитирующих реальные рабочие ситуации, в которых претендент имеет возможность проявить поведение, необходимое для искомой работы [16, 17, 32 и др.].

Оценка кандидатов на замещение вакантной должности, а также государственных служащих, проходящих аттестацию и квалификационный экзамен, осуществляется по четырем категориям: «руководители», «специалисты», «помощники, советники» и «обеспечивающие специалисты».

Поиск эффективных моделей профессиональных компетенций в сфере государственного и муниципального управления, учитывающих особенности отечественной управленческой культуры, неизбежно требует анализа пригодности, творческой доработки и адаптации, имеющих в мировой и отечественной практике решений. Такой поиск является необходимой стадией становления эффективной системы государственного и муниципального.

Понятие «критерий» является необходимым элементом моделирования оптимальных систем и обозначает эталонный признак, на основании которого производится оценивание реального процесса. Показатель выступает по отношению к критерию как частное к общему, поэтому каждому критерию соответствует несколько показателей. Критерий отражает сущностные признаки изучаемого процесса, имеет уровневую структуру. Выделяются интегративные и частные, объективные и субъективные, общие, особенные, единичные и другие критерии.

Критерии и показатели оценки эффективности деятельности государственных служащих выражают основные признаки ее проявления через восприятие, понимание и оценивание. Наиболее общая оценка дается с

помощью интегративного критерия, который свидетельствует о высокой готовности и способности государственного служащего к профессиональной самореализации, умении использовать акмеологические ресурсы и внешние резервы в профессиональной деятельности.

При разработке системы критериев и показателей мы опирались на положения концепции управления по результатам. В этой концепции критерии и система показателей составляют один, инструмент контроллинга в сфере государственного управления. Этот инструмент позволяет вести систематическое наблюдение за деятельностью как организационных единиц, так и отдельных сотрудников, собирать данные о результатах административных процессов. Цель управления по результатам состоит в том, чтобы создать возможность комплексного планирования и регулирования административных процессов.

В соответствии с перечнем должностей государственной службы была разработана следующая система критериев и показателей.

I. Критерий оценки «Результат» - оценка сотрудника по его индивидуальному вкладу в результативность всей организации на своем рабочем месте.

Показатели по данному критерию определяются по каждой должности, исходя из должностной инструкции и планов работ (годовых и ежемесячных).

II. Критерий оценки «Профессионализм» - оценка сотрудника по демонстрации своей профессиональной компетентности в ежедневной работе.

Показатели по данному критерию расписываются по группам должностей, исходя из наборов компетенции, входящих в профессиональную компетентность государственных служащих.

Рассмотрим группы показателей по критерию «Профессионализм» для различных категорий и должностей государственных служащих (Приложение Б).

I. Компетенции для должностей категории «Руководители» (высшая группа должностей):

Стратегическое мышление (мыслит стратегически и способен сводить к единому целому важнейшие тенденции: технологические, конкурентные, социально-экономические, политические, государственного регулирования и т. д.) [14, 15, 19, 27, 35];

Стратегическое планирование (демонстрирует способность переводить общую стратегию в термины стратегического планирования: определять долгосрочные перспективы развития, формулировать конкретные задачи производственной деятельности, разрабатывать стратегии для достижения поставленных задач в контексте всех существующих внутренних и внешних условий, реализовывать выбранный план действий);

Управленческая подготовка (эффективно управляет человеческими и другими ресурсами для создания или использования деловых возможностей, а также для того, чтобы справляться с организационными и иными проблемами, демонстрирует полное понимание своей роли в управленческих взаимодействиях);

Представительская (способность эффективно представлять интересы организации в других звеньях данной организации и в других организациях);

Информационно – аналитическая (анализ и диагностика имеющейся управленческой ситуации (объекта управления) для обоснования последующего принятия решения);

Организационно – исполнительская (способность достигать результата в реализации управленческого решения с учетом имеющихся людских и материальных ресурсов);

Планирующая (способность определять цели, задачи, приоритеты, принимать решения);

Регулирующе – регламентирующая (способность определять и поддерживать деятельность других людей в рамках, заданных программой, планом, регламентом, принципами, режимом, кодексами, инструкциями);.

Контролирующе – учетная (способность выявлять несоответствие хода и результатов организационно-исполнительской деятельности принятым решениям, программам, планам, нормативам);

Координирующая (согласовательная) (способность координировать действия участников исполнительской деятельности по вертикали и горизонтали управленческой иерархии).

2. Компетенции для должностей категории «Руководители» (главная группа должностей)

Оперативное планирование (способность создавать планы тактических действий, направленных на решение фундаментальных стратегических целей, детально разрабатывать краткосрочные планы, расставлять приоритеты, выбирать оптимальные стратегии решения оперативных задач, эффективно использовать ресурсы);

Управленческая подготовка (способность эффективно управлять человеческими и другими ресурсами для создания или использования деловых возможностей, а также для того, чтобы справляться с организационными и иными проблемами; адекватное понимание своей роли в управленческих взаимодействиях);

Представительская (способность эффективно представлять интересы организации в других звеньях данной организации и в других организациях);

Информационно – аналитическая (анализ и диагностика имеющейся управленческой ситуации (объекта управления) для обоснования последующего принятия решения);

Организационно – исполнительская (способность достигать результата в реализации управленческого решения с учетом имеющихся людских и материальных ресурсов);

Планирующая (способность определять цели, задачи, приоритеты, принимать решения);

Контролирующе – учетная (способность выявлять несоответствие хода и результатов организационно-исполнительской деятельности принятым решениям, программам, планам, нормативам);

Координирующая (согласовательная) (способность координировать действия участников исполнительской деятельности по вертикали и горизонтали управленческой иерархии);

Для категории «руководители» с ростом должностного уровня должна увеличиваться часть надбавки за результативность. Причем под результативностью в данном случае понимаются, прежде всего, результаты работы подразделения, которым он руководит, доля же надбавки за профессионализм будет сокращаться. Например, для начальника отдела, в работе которого велик удельный вес исполнительских функций, будет логично иметь следующую структуру надбавок:

25% надбавки за профессиональные качества,

15% — за личностные,

60% — за показатели результативности.

Структура надбавок для заместителя руководителя:

15% за профессиональные качества,

15% — за личностные,

70% — за показатели результативности.

Для категории «советники (помощники)», которые фактически выполняют функцию экспертов, увеличивается удельный вес надбавки за профессиональные качества, а их результативность скорее будет связана с объемом и сложностью выполняемых работ, чем с реальными индикаторами результативности.

Для категории «специалисты» и «обеспечивающие специалисты» удельные веса части надбавки за профессиональные и личностные качества, с одной стороны, и показатели результативности, с другой стороны, предлагается уравнивать.

Оценка потенциала (профессиональные и личностные качества, работника) может быть проведена с высокой степенью объективности при помощи специальных методик, в том числе экзаменов, тестов и т. п. (Приложение А).

3. Компетенции для должностей категории «Помощники (советники) высшая, главная группы должностей»

Организационно – исполнительская (способность достигать результата в реализации управленческого решения с учетом имеющихся людских и материальных ресурсов);

Планирующая (способность определять цели, задачи, приоритеты, принимать решения);

Регулирующе – регламентирующая (способность определять и поддерживать деятельность других людей в рамках, заданных программой, планом, регламентом, принципами, режимом, кодексами, инструкциями);

Контролирующе – учетная (способность выявлять несоответствие хода и результатов организационно-исполнительской деятельности принятым решениям, программам, планам, нормативам);

Координирующая (согласовательная) (способность координировать действия участников исполнительской деятельности по вертикали и горизонтали управленческой иерархии);

Инновационно – исследовательская (способность к нахождению нестандартных путей решения управленческих задач и реализации управленческих решений);

Экспертно – консультационная (способность к основывающейся на профессиональном опыте экспертной оценке информации, решений, документов);

Информационно – аналитическая (умение и навыки получать, анализировать, обобщать, представлять и хранить информацию);

Представительская (способность эффективно представлять интересы организации в других звеньях данной организации и в других организациях).

III. Критерий оценки «Потенциал развития» - оценка сотрудника по его способности к саморазвитию и профессиональному совершенствованию и росту.

Показателями выраженности этого критерия являются:

профессиональное самосовершенствование (способность к саморазвитию, систематическому, непрерывному совершенствованию, управлению собственной профессиональной деятельностью),

инновационный потенциал (способность находить новые решения задач, открытость новым знаниям и опыту).

На основании данных критериев и других регламентирующих материалов составляются должностные инструкции. Например, методические рекомендации к разработке должностных регламентов кадров государственной службы приведены в Приложении Б.

В настоящее время из-за низких должностных окладов государственных служащих большинство руководителей практически не дифференцирует премиальные выплаты. Существует опасность, что и в дальнейшем руководители будут стремиться к сужению «вилки», выплачивая всем работникам или по средним, или (при наличии бюджетных возможностей) по максимальным ставкам. Чтобы этого не произошло, предлагается использовать следующий подход: при распределении оценочных баллов сумма баллов может совпадать не более чем у 10% работников.

Оценка потенциала работника обычно закладывается в «вилку» должностного оклада. Что касается гражданских служащих субъектов Федерации, то возможность увеличения среднего оклада для них не лимитирована приравниванием окладов в разных видах государственной службы, поэтому для этой категории целесообразно заложить оценку потенциала в должностной оклад, значительно увеличив его дифференциацию в форме «вилки» оклада.

Оценка результатов деятельности (включая объем и сложность работ) может проводиться либо ежеквартально, либо раз в полгода по решению

руководителя государственного органа и в зависимости от показателей результативности (Приложение Б).

4.3 Региональная программа совершенствования системы развития профессиональной компетенции государственных служащих на примере Приморского края

Социально-экономическая оценка профессиональной компетенции госслужащих осуществляется различными методами и способами в зависимости от заданной модели профессиональных компетенций (см. главу 1) или программы развития профессиональной компетенции государственных служащих. Главным показателем успешности реализации моделей и программ профессиональной компетентности госслужащих являются результаты социально-экономического развития страны, региона, территории, муниципалитета. Поскольку от уровня профессиональной компетентности «управленцев» по большому счету зависит успешность реализации федеральных государственных программ [5, 11-13, 28, 53, 54].

Программы совершенствования системы аттестации и развития профессиональных компетенций разработаны во многих регионах страны, в том числе и в Приморском крае [16, 17, 43, 44 и др.].

Первая Программа, предусматривающая новую систему комплексной оценки компетентности и повышения уровня квалификации государственных гражданских служащих органов исполнительной власти Приморского края, участвующих в реализации государственных программ Приморского края и (или) обеспечивающих реализацию мер государственной поддержки инвестиционной деятельности на территории Приморского края была разработана ещё в 2007 году [16].

Изменения и дополнения к данной Программе были внесены Постановлением Администрации Приморского края от 28.11.2013 N 434-па "О внесении изменений в постановление Администрации Приморского края от 13 ноября 2007 года N 296-па "О квалификационных требованиях к

профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей государственными гражданскими служащими аппарата Губернатора Приморского края, аппарата Администрации Приморского края, органов исполнительной власти Приморского края" [17].

Система комплексной оценки компетентности и повышения уровня квалификации государственных служащих органов исполнительной власти Приморского края [16] включает:

- Общие положения (Приложение В);

- Порядок разработки и утверждения индивидуальных планов профессионального развития государственных служащих и, включенных в кадровые резервы, соответствующих органов местного самоуправления Приморского края и управленческих кадров (Приложение Г);

- Методические рекомендации по подведению итогов реализации индивидуального плана развития профессиональной компетенции государственного (муниципального) служащего Приморского края (Приложение Д).

Система оценки компетентности и повышения уровня квалификации государственных гражданских служащих, разработанная Администрацией Приморского края включает:

1. Модель компетенций государственных гражданских служащих органов исполнительной власти Приморского края, участвующих в реализации государственных программ Приморского края и (или) обеспечивающих реализацию мер государственной поддержки инвестиционной деятельности на территории Приморского края (далее – Модель компетенций);

2. Порядок проведения комплексной оценки компетенции государственных гражданских служащих органов исполнительной власти Приморского края, участвующих в реализации государственных программ Приморского края и (или) обеспечивающих реализацию мер государственной поддержки инвестиционной деятельности на территории Приморского края;

3. Дополнительное профессиональное образование государственных гражданских служащих в соответствии с Планом-графиком дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих органов исполнительной власти Приморского края, участвующих в реализации государственных программ Приморского края и (или) обеспечивающих реализацию мер государственной поддержки инвестиционной деятельности на территории Приморского края на период 2014–2016 г. (далее — План-график дополнительного профессионального образования).

Модель компетенций определяет перечень знаний и навыков, необходимых гражданским служащим при работе с инвесторами, принятии и исполнении решений по реализации государственной инвестиционной политики в Приморском крае, категории гражданских служащих, которые включены в систему оценки компетенции и повышения уровня квалификации, а также систему оценки результативности и эффективности работы таких гражданских служащих.

Моделью компетенции предполагается, что гражданские служащие участвующие в реализации государственной инвестиционной политики, в своей деятельности руководствуются:

- Федеральным законом от 27.07.2004 № 79–ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [7];

- законом Приморского края от 07.09.2012 № 808–КЗ «Кодекс этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Приморского края»;

- постановлением Администрации Приморского края от 13 ноября 2007 № 296–па «О квалификационных требованиях к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей государственными гражданскими служащими аппарата Губернатора Приморского края, аппарата Администрации Приморского края, органов исполнительной власти Приморского края (в ред. от постановления Администрации Приморского края от 28.11.2013 № 434-па) [17].

В Модели компетенций прописан порядок отнесения государственных гражданских служащих органов исполнительной власти Приморского края к государственным гражданским служащим органов исполнительной власти Приморского края, участвующим в реализации государственных программ Приморского края и (или) обеспечивающим реализацию мер государственной поддержки инвестиционной деятельности на территории Приморского края. Разработан рекомендуемый перечень квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам в сфере инвестиционной деятельности с учетом категории и групп должностей государственной гражданской службы (табл. 4.2).

В Модели компетентности приведены разработанные критерии оценки результативности и эффективности гражданских служащих; определен порядок проведения комплексной оценки компетенций гражданских государственных служащих.

Комплексная оценка компетентности и повышения уровня квалификации по модели [16] осуществляется в два этапа.

1. На первом этапе оценивается эффективность деятельности гражданских служащих отдельно для каждой компетенции (k_i — номер компетенции).

Для гражданских служащих категории «руководитель» высшей группы должностей оценивается 17 компетенций ($i = 1, 17$) в соответствии с [17].

Оценка по каждой компетенции осуществляется с учетом оценки руководителя, самооценки и общественной оценки. Каждая оценка имеет свой уровень значимости (w_{ij}).

Оценки выставляются по четырем баллам ($b_{i,j}$):

«0» баллов – компетенция отсутствует;

«1» балл – компетенция ниже нормы;

«2» балла – компетенция соответствует норме ;

«3» балла – компетенция выше нормы.

Рекомендуемый перечень
квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам в
сфере инвестиционной деятельности с учетом категории и групп должностей
государственной гражданской службы

Перечень квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам в сфере инвестиционной деятельности	Наименование категорий и групп должностей государственной гражданской службы	
	Категория «руководители» высшей, главной и ведущей группы должностей	Категория «специалисты» высшей, главной и ведущей группы должностей
Базовые знания		
норм законодательства Российской Федерации и Приморского края в сфере инвестиционной деятельности	+	+
порядка организации и проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Приморского края в сфере инвестиционной деятельности	+	+
механизмов государственной поддержки инвестиционной деятельности в Приморском крае	+	+
положений Стандарта деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе	+	+
Принципов государственно-частного партнерства	+	+
Базовые навыки		
осуществление мониторинга реализации инвестиционных проектов	+	+
оказания консультативной, методической и информационной поддержки субъектам инвестиционной деятельности	+	+
Специальные знания		
институтов государственного инвестирования проектов	+	
принципов проектного управления в государственном секторе	+	
Специальные навыки		
организации работы с инвестором по вопросам, возникающим в ходе реализации проектов на территории Приморского края (в рамках компетенций)	+	
разработка и реализация мер по улучшению инвестиционного климата в Приморском крае	+	

Оценка по каждой компетенции $\underline{k}_i$ находится как средневзвешенное поставленных оценок b_{ij} с учетом их значимости w_{ij} :

$$\underline{k}_i = \sum b_{ij} * w_{ij}.$$

2. На втором этапе производится комплексная оценка деятельности гражданского служащего (К) с учетом уже произведенных оценок по каждой компетенции в отдельности ($\underline{k}_i$).

Для оценки отдельной компетенции ($\underline{k}_i$) установлен определенный уровень значимости (z_i) в соответствии с [17]. Комплексная оценка деятельности гражданского служащего (К) определяется как средневзвешенное оценок компетентности ($\underline{k}_i$) и значимости этих оценок (z_i).

Комплексная оценка компетенции проводится на регулярной основе, не реже одного раза в год. На основании полученных результатов оценки могут быть сформированы следующие рекомендации:

- подготовка ходатайства в аттестационную комиссию для включения в кадровый резерв по вышестоящей должности при плановой аттестации;
- включение в План-график дополнительного профессионального образования;
- принятие решения о премировании;
- принятия решения об изменении ежемесячной надбавки к должностному окладу за особые условия гражданской службы.

Комплексная оценка компетентности деятельности гражданских служащих категории «руководитель» высшей группы должностей проводится курирующим (первым) вице-губернатором Приморского края. Комплексная оценка деятельности гражданских служащих категории «руководители» главной и ведущей групп должностей, а также «специалисты» главной, ведущей и старшей группы должностей проводится руководителем органа исполнительной власти Приморского края.

Следует отметить, что в Приморском крае активно ведется работа по разработке аналогичных моделей компетенции сотрудников различных

предприятий, обеспечивающих реализацию мер государственной поддержки отдельных видов деятельности на территории Приморского края.

Так, например, в соответствии с пунктом 6 Перечня поручений Президента Российской Федерации № Пр–144ГС по итогам заседания Государственного Совета Российской Федерации от 27 декабря 2012 года и пунктом 13 Стандарта деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе, в АНО «Инвестиционное Агентство Приморского края» (далее – Агентство) разработана Модель компетенций сотрудников Агентства, определяющая требования к уровню знаний, умений и навыков (далее – Модель компетенций) [53,54].

Модель компетенций включает следующие модули:

- 1. Квалификационные требования** к знаниям, умениям и навыкам сотрудников Агентства (далее – сотрудники Агентства);
- 2. Оценка деловых качеств** сотрудников Агентства;
- 3. Ключевые показатели эффективности деятельности (KPI)** сотрудников Агентства.

Квалификационные требования к уровню и характеру специальных профессиональных знаний, умений и навыков сотрудников Агентства, включают в себя оценку следующих компетенций:

- 1) базовый уровень** квалификационных требований (далее – базовый уровень) – перечень профессиональных знаний и навыков, которыми должны обладать сотрудники Агентства (знание законодательства Российской Федерации и Приморского края; знание государственного языка; компьютерная грамотность; знание основ экономики, менеджмента и маркетинга; коммуникативные навыки – умение выстраивать коммуникации с контактными аудиториями).
- 2) функциональный уровень** квалификационных требований (далее – функциональный уровень) – перечень формальных требований к сотрудникам Агентства, позволяющих претендовать на замещение должностей в структурных подразделениях Агентства (образование: специальность

(специализация); уровень (бакалавриат, специалитет, магистратура, наличие ученой степени); стаж работы на должностях в сфере деятельности в соответствии с занимаемой должностью);

3) **специальный уровень** квалификационных требований (далее – специальный уровень) – перечень профессиональных знаний и навыков в сфере деятельности в соответствии с занимаемой должностью по штатному расписанию.

Квалификационные требования к профессиональным знаниям, навыкам и умениям подлежат включению в должностные инструкции сотрудников Агентства и являются неотъемлемой частью трудового договора. В соответствии с этими требованиями производится отбор претендентов на замещение вакантных должностей в Агентстве.

Отбор претендентов на вакантные должности в Агентстве производится на конкурсной основе и включает два этапа:

1. Изучение личных документов претендентов (резюме претендента) и рекомендательных писем с последнего места работы;
2. Собеседование с претендентом на вакантную должность. Собеседование проводится в два этапа. На первом этапе собеседование с претендентом проводит начальник отдела, в котором замещается вакантная должность. На втором этапе собеседование проводит директор Агентства.

Важной отличительной особенностью Модели компетентности АНО «Инвестиционное Агентство Приморского края» является введение ключевых показателей эффективности деятельности (далее - KPI) сотрудников Агентства. Первоначально протоколом Наблюдательного совета № 3 от 02.09.2013 утверждены совместные показатели эффективности деятельности Агентства и Администрации Приморского края по состоянию на 31 декабря отчетного года (с базой расчета 2013 год):

1. Темп роста инвестиций в основной капитал, который определяется как отношение суммарного объема инвестиций в отчетный период X 100% к суммарный объем инвестиций в период, предыдущий отчетному.

2. Количество инвестиционных проектов, принятых к реализации.
3. Количество вновь созданных высокопроизводительных рабочих мест в ходе реализации инвестиционных проектов и другие.

В Агентстве принимается четырехуровневая система оценки эффективности деятельности:

Первый уровень – КРІ Агентства и его директора;

Второй уровень – КРІ заместителей директора агентства и главного бухгалтера (далее Дирекция);

Третий уровень – КРІ структурных подразделений Агентства (отделов) и их руководителей;

Четвертый уровень – КРІ отдельного сотрудника.

Заработная плата всех категорий сотрудников состоит из должностного оклада и надбавки, которая определяется фактическим значением КРІ. Должностной оклад устанавливается в соответствии со штатным расписанием Агентства, которое утверждается директором. Размеры должностного оклада определяются среднерыночным уровнем оплаты труда по аналогичным должностям в г. Владивосток. В Агентстве приняты целевые и фактически достигнутые значения КРІ.

Целевые значения КРІ для дирекции Агентства, структурных подразделений, их руководителей, отдельных сотрудников и вспомогательного персонала ежегодно утверждаются приказом директора Агентства, в том числе, с разбивкой по кварталам. Основанием для установления целевых показателей является план работы Агентства, утвержденный Правлением организации.

Сопоставление целевого и фактически достигнутого показателя КРІ является основанием для установления надбавки к должностному окладу сотрудника. Надбавка может быть изменена в следующем периоде в соответствии с фактическими значениями КРІ или отменена. Основанием для изменения надбавки является приказ директора Агентства.

Итак, на основании Моделей компетентности проводится процедура аттестации государственных гражданских служащих Администрации

Приморского края, в которой также оцениваются и отдельные элементы профессиональной компетенции.

В целом алгоритм процедуры аттестации сотрудников, одного их структурных подразделений Администрации Приморского края, выглядит следующим образом:

1. Первоначально составляется индивидуальный план развития профессиональных компетенций государственных (муниципальных) служащих Приморского края и граждан, включенных в кадровые резервы.

Методические рекомендации по разработке индивидуальных планов развития профессиональных компетенций государственных (муниципальных) служащих Приморского края и граждан, включенных в кадровые резервы, приведены в Приложении И.

Разработка планов индивидуального развития государственных (муниципальных) служащих Приморского края (граждан), включенных в РУК (далее – планы индивидуального развития), осуществляется в соответствии с нормативными правовыми актами, указанными в пункте 2, а также распоряжением от 13 ноября 2008 г. № 621-ра «Об утверждении положения о комиссии при администрации Приморского края по формированию и подготовке резерва управленческих кадров Приморского края», распоряжением от 17 октября 2013 года № 362-ра о внесении изменений в распоряжение администрации приморского края от 30 сентября 2008 года № 564-ра "О комиссии при администрации Приморского края по формированию и подготовке резерва управленческих кадров ПК".

2. Издаётся приказ о составе аттестационной комиссии, составляются схема и план подготовки к аттестации.

3. Подготавливается перечень документации к проведению заседания аттестационной комиссии, готовится повестка заседания.

4. Составляются отзывы, характеризующие, например, уровень знаний, качество исполнения должностных обязанностей государственного

служащего, а также сводный отчет о профессиональной деятельности за отчетный период.

5. Определяется комплексная оценка деятельности гражданского служащего, на основании которой определяются меры поощрения (повышение по должности, по категории, премирование, надбавка к зарплате) либо меры наказания.

6. В случае несогласия с выводами аттестационной комиссии аттестуемый имеет право обжаловать её решение.

Резюмируя вышеизложенное, следует отметить, что Администрацией Приморского края уделяется большое внимание разработке и внедрению современной системы аттестации и развития профессиональных компетенций государственных гражданских служащих, проводится организационно-методическая работа, внедряются современные методы оценки профессиональной компетенции, в частности, система KPI.

Заключение

В монографии рассмотрен комплексный подход к формированию профессиональной компетенции государственных и муниципальных служащих как одной из первоочередных задач современной России, где институт государственной власти постоянно совершенствуется, разрабатывает новые наиболее эффективные способы управления, соответствующие современным внешним и внутренним вызовам.

Однако, несмотря на то, что в последние годы в стране постоянно уделяется большое внимание развитию института государственных служащих, тем не менее, вопросы формирования компетенции государственных служащих, являются весьма актуальными.

Анализ трудов отечественных и зарубежных ученых позволяет сделать вывод о том, что для исследования проблемы формирования профессиональной компетентности государственных служащих, имеется солидная теоретико-методологическая отечественная и зарубежная база. В то же время остро ощущается необходимость дальнейшей системной разработки данной проблемы с учетом новых явлений и опыта, обретенного в ходе проводимых в стране реформ.

Проведенный сравнительный анализ зарубежных моделей профессиональной компетенции показал, что в странах развитой демократии внедрение моделей профессиональных компетенций носит систематический и распространенный характер. Сравнение моделей профессиональных компетенций для государственных служащих зарубежных стран показывает, что структурно они представляют собой практически идентичные модели, состав которых меняется в зависимости от специфики управленческой деятельности. Здесь на первое место выходят требования к уровню профессиональной компетенции соискателя.

Реализация федеральных программ реформирования и развития системы государственной службы в период с 2009 по 2013 г. позволила существенно

улучшить ситуацию с разработкой моделей и систем комплексной оценки компетентности и повышения уровня квалификации государственных служащих, как на федеральном так и региональном уровнях.

Эффективность работы и профессионализм государственных служащих имеют не только экономическое, социально-психологическое значение для населения страны. Установлено, что основной причиной достаточно низкой эффективности работы российской бюрократии россияне считают отсутствие страха перед наказанием (56,9%), а также в их недобросовестности и низком моральном уровне (41,5%). В то время, как, по мнению чиновников, основная причина низкой эффективности их работы это несовершенство законодательства (35,4%), загруженность работой (23,7%) и низкая заработная плата (23,3%). Последний тезис позволяет не согласиться с чиновниками.

В работе был проведен статистический анализ численности государственных служащих по регионам Дальневосточного федерального округа, в том числе и по Приморскому краю, дана сравнительная характеристика уровня заработной платы, оценены основные критерии оценки профессиональной компетентности госслужащих.

Установлено, что Администрацией Приморского края уделяется большое внимание разработке и внедрению современных систем аттестации и развития профессиональных компетенций государственных служащих.

Подводя итог, можно отметить, что поиск эффективных моделей профессиональных компетенций в сфере государственного и муниципального управления, учитывающих особенности отечественной управленческой культуры, неизбежно требует анализа пригодности, творческой доработки и адаптации, имеющихся в мировой и отечественной практике решений. Такой поиск является необходимой стадией становления эффективной системы оценки профессиональной компетенции государственных служащих.

Библиографический список

Законодательные и нормативные акты

1. Трудовой кодекс РФ (состояние на 15.06.2011 г.). Издательство Новосибирский вестник, 2011 г. – 256 с.
2. Федеральный закон Российской Федерации от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». — Издательство Рид Групп, 2011 г. – 32 с.
3. Федеральный закон Российской Федерации от 06.10.2003 №131–ФЗ (ред. от 03.05.2011) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». — М.: Проспект, 2012 г. – 96 с.
4. Федеральный закон Российской Федерации от 29 декабря 2012 г. № 273–ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»/ принят Государственной думой 21 декабря 2012 г., вступил в действие с первого сентября 2013 г. (<http://www.referent.ru/1/205350>. дата обращения 12.06.2014).
5. Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг.// Собрание законодательства Российской Федерации. — М.: – 2005. – № 46.
6. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: офиц. текст [утв. распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662–р].
7. О государственной гражданской службе Российской Федерации/ офиц. текст [Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79–ФЗ].
8. О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации / офиц. текст [Указ Президента Российской Федерации от 28 декабря 2006 г. № 1474].
9. О Комиссии при Президенте Российской Федерации по формированию и подготовке резерва управленческих кадров/ офиц. текст [Указ Президента РФ от 25 августа 2008 г. № 1252].
10. О системе государственной службы Российской Федерации» / офиц. текст [Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58–ФЗ: с изм.]

11. О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти [Текст]: офиц. текст [Постановление Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 г. – № 452] // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2005. — № 31.

12. Реформирование и развитие системы государственной службы в Российской Федерации (2009-2013 годы)/федеральная программа/ офиц. текст [Указ Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. – № 261] (<http://www.rg.ru/2009/03/13/programma-dok.html>).

13. Вступительное слово Президента РФ на совещании по вопросам формирования резерва управленческих кадров 23 июля, 2008 г. URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/859>.

14. Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации об утверждении и введении в действие федерального государственного стандарта высшего профессионального образования по направлениям подготовки 081100 «Государственное и муниципальное управление» (квалификация (степень) «бакалавр») от 17 января 2011 г., – № 41 (в редакции приказа Минобрнауки РФ от 31.05.2011, № 1975).

15. Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации об утверждении и введении в действие федерального государственного стандарта высшего профессионального образования по направлениям подготовки 081100 «Государственное и муниципальное управление» (квалификация (степень) «магистр») от 15 февраля 2010 г., – № 123 (Зарегистрировано в Минюсте РФ 23 марта 2010 г., № 166976).

16. Система комплексной оценки компетентности и повышения уровня квалификации государственных служащих органов исполнительной власти Приморского края, участвующих в реализации государственных программ Приморского края и (или) обеспечивающих реализацию мер государственной поддержки инвестиционной деятельности на территории Приморского края. — Утверждена и.о. губернатора Приморского края А.И. Костенко от 13 ноября 2007 года № 296–па (<http://domino.primorsky.ru/IS-APK/k-protokol.nsf>).

17. О квалификационных требованиях к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей государственными гражданскими служащими аппарата Губернатора Приморского края, аппарата Администрации Приморского края, органов исполнительной власти Приморского края/ О внесении изменений в постановление Администрации Приморского края от 13 ноября 2007 года № 296-па— Постановление Администрации Приморского края, г. Владивосток от 28 ноября 2013 г. N 434-па. (<http://domino.primorsky.ru/IS-APK/k-protokol.nsf>).

Монографии, книги

18. Аверин, А.Н. Социальная политика и подготовка управленческих кадров: учебное пособие для студ. вузов / А. Н. Аверин. — 2-е изд. — М.: Дашков и К*, 2007. – 280 с.

19. Аверин, А.Н. Муниципальная социальная политика и подготовка муниципальных служащих: учебное пособие [для студ. вузов, аспирантов и преподавателей] / А. Н. Аверин; Рос. академия образования, Моск. психолого-социал. ин-т. 2-е изд. — М. : Флинта: МПСИ, 2005. – 96 с.

20. Ансофф, И. Стратегический менеджмент Текст. / И. Ансофф. — СПб.: Питер, 2009. – 344 с.

21. Артамонов, А.Д. Формирование системы критериев эффективности государственного и муниципального управления Текст.: автореф. дис. . докт. экон. наук / А.Д. Артамонов — СПб., 2008. – 35 с.

22. Базаров, Т. Ю. Управление персоналом. Практикум/Т.Ю. Базаров. – М.: Юнити-Дана, 2009. – 240 с.

23. Барциц, И.Н. Реформа государственного управления в России: правовой аспект Текст. / И.Н. Барциц. М.: Формула права, 2008. – 480 с.

24. Бирюкова, Г. Профессионально-коммуникативная компетентность как имиджевый фактор российских госслужащих/ Г.М. Бирюкова // Ученые записки университета имени П.Ф. Лесгафта, № 12, 11.01.2011 [Эл. Ресурс]: Режим доступа: <http://bmsi.ru/doc/c1e3ad47-ea2e-4dfc-9577-b0535e161cf8>.

25. Викулина, О.В. Теория и практика психологии управления/ О.В. Вакулина — М: Владос-Пресс, 2008. – 239 с.
26. Дементьева, А.Г. Управление персоналом: учебник [для студентов вузов] / А. Г. Дементьева, М. И. Соколова; Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД РФ. М.: Магистр, 2011. – 287 с.
27. Демин, А.А. Государственная служба/ А.А. Демин.— М.: ООО «Книгодел», 2010. – 184 с.
28. Зуммер, Р., Пюлер, К.Р. Правовые основы государственной службы в Германии Текст. / Р. Зуммер, К.Р. Пюлер ; пер. с нем. — Мюнхен ; Брюль, 2001. — М.: ИНФРА—М, 2001. – 240 с.
29. Ерёмина, Е.В., Ретинская, В.Н. Управление персоналом, Учебно-методическое пособие/ Е.В. Еремина, В.Н. Ретинская// Издательство Пензенского государственного университета, 2007. – 86 с.
30. Кибанов, А. Я., Мамед–Заде, Г. А., Родкина, Т. А./Управление персоналом. Регламентация труда. //А. Я. Кианов, Г. А. Мамед–Заде, Т. А. Родкина. М., 1999, 114 с.
31. Кудрявцева, Е.И., Макалатия, И. Н. Компетенции государственного гражданского служащего как исследовательская проблема,/ Е.И. Кудрявцева, И.Н. Макалатия, 2011//[Эл. Ресурс]: Режим доступа: <http://www.agconsult.ru/publications.htm/323>.
32. Кузнецов, О.В., Иванов, А.В. Управление проектами в органах государственной власти / О.В. Кузнецов, А.В. Иванов. — М.: Финакадемия, 2009 г. – 192 с.
33. Нечипоренко, В.С. Теория и организация государственной службы / курс лекций / В.С. Нечипоренко. — М.: Изд-во РАГС, 2009. – 330 с.
34. Одегов, Ю.Г. Рынок труда (практическая макроэкономика труда): учебник для студ. вузов / Ю. Г. Олегов, Г. Г. Руденко, Н. К. Лунева; Рос. экон. акад. им. Г. В. Плеханова. — М.: Альфа—Пресс, 2007. – 900 с.
35. Пестерева, Н. М. Формирование кадровой политики регионов/ Л.А. Савинкина, Н.М. Пестерева// Управление персоналом в России: теория,

отечественная и зарубежная практика: монография, книга вторая./ под ред. А.Я. Кибанова. М.: ИНФРА— М: 2014. – С.132–152.

36. Правовое обеспечение государственной службы зарубежных стран. Канада, Япония Текст. : учеб. пособие ; под общ. ред. И.Н. Барцица. — М. : Изд-во РАГС, 2005. Ч. III. – 360 с.

37. Равен, Дж. Компетентность в современном обществе: выявление, развитие и реализация Текст. / Дж. Равен ; пер. с англ. — М. : Когито— Центр, 2002. – 396 с.

38. Рубин, Д. Социальный конфликт: эскалация, тупик, разрешение/ Д. Рубин./ СПб.: Прайм—Еврозона, 2009. – 352с.

39. Самоукина, Н.В. Эффективная мотивация персонала при минимальных финансовых затратах / Н.В. Самоукина. — М.: Вершина, 2008. – 140 с.

40. Селевко, Г.К. Компетентности и их классификации / Г.К. Селевко М.: НИИ школьных технологий, 2006. – 127 с.

41. Система муниципального управления: Учебник для вузов. / Под редакцией В. Б. Зотова. / — СПб.: Лидер, 2005. – 493 с.

42. Столярова, В.А. Нормативное регулирование и стимулирование труда государственных гражданских служащих/ В.А. Столярова. — М.: Финакадемия, 2008. – 160 с.

43.Тавокин, Е.П. Основы социологии управления (для государственных служащих): учебное пособие [для студентов вузов] / Е. П. Тавокин, А. И. Турчинов// Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ.— М.: РАГС, 2010.— 260 с.

44. Фролов, И.В., Поташник, Я.С. Теория организации/ И.В. Фролов, Я.С. Поташник. — М.: Пламя, 2010 г. – 261 с.

45. Хуторской, А.В. Компетентностный подход в обучении/ А.В. Хуторской// Научно-методическое пособие — М.: Издательство «Эйдос»; Издательство Института образования человека, 2013. – 73 с.

46. Чередниченко, И. П., Тельных, Н. В. Психология управления / И.П. Чередниченко, Н.В. Тельных//Серия «Учебники для высшей школы». — Ростов–на–Дону: Феникс, 2004. – 608 с.

Статьи

47. «Большая восьмерка» компетенций компании SHL/ [Эл. Ресурс]: Режим доступа: <http://www.nikomaha.ru/bolshaya-vosmerka-kompetencij-kompanii-shl/>.

48. Государственная и муниципальная служба в Приморском крае// Под редакцией Шаповалова В.Ф., 2011: Бюллетень/ Приморскстат, 2012. – 23 с.

49. Государственная и муниципальная служба в Приморском крае// Под редакцией Шаповалова В.Ф., 2012: Бюллетень/ Приморскстат, 2013.– 42 с.

50. Государственная и муниципальная служба в Приморском крае// Под редакцией Шаповалова В.Ф., 2013: Бюллетень/ Приморскстат, 2014. – 37 с.

51. Ким, Д.М. Основные направления формирования организационной культуры государственной службы современного российского общества/Д.М. Ким// Научная мысль Кавказа. 2009. – № 2. – С. 12–18.

52. Мамона, М. Равнодушные, продажные, безответственные.../ [Эл. Ресурс]: Режим доступа: http://gazeta.aif.ru/_/online/longliver/117-118/08_01.

53. Модель компетенций сотрудников АНО «Инвестиционное Агентство Приморского края», определяющая требования к уровню знаний, умений и навыков/АНО «Инвестиционное Агентство Приморского края»// приложение 1 к приказу от 16 мая 2014 года № 10 (<http://domino.primorsky.ru/IS-APK/k-protokol.nsf>).

54. О комиссии при администрации Приморского края по формированию и подготовке резерва управленческих кадров Приморского края/ «О внесении изменений в распоряжение Администрации Приморского края от 30 сентября 2008 года № 564-па.» — Владивосток: распоряжение Администрации Приморского края от 17 октября 2013 года № 362-па (<http://domino.primorsky.ru/IS-APK/k-protokol.nsf>).

55. Пестерева, Н. М. Современное состояние рынка труда и занятости населения Приморского края/ Н.М. Пестерева, Л.А. Савинкина, Т.Ю. Шашок, Р.В. Савинкин// Управление персоналом. – 2013. – № 6 (9). – С.41–49.

56. Пестерева, Н. М. Оценка современного состояния рынка труда и занятости населения Приморского края. Ч. 1. Демография, занятость, безработица и условия труда/ Н.М. Пестерева, Л.А. Савинкина//База данных. – Свидетельство о гос. регистрации базы данных, ФИПС, Москва. – № 2013621544, от 16.12.2013 г.

57. Пестерева, Н. М. Оценка современного состояния рынка труда и занятости населения Приморского края. Ч. 2. Трудовые ресурсы и затраты труда/ Н.М. Пестерева, Л.А. Савинкина// База данных. – Свидетельство о гос. регистрации базы данных, ФИПС, Москва. – 2013. – № 2013621543, от 16.12.2013.

58. Степанова, Л. А. Методики тестирования, применение которых допустимо при оценке деятельности государственного служащего/ Л.А. Степанова, 2010//[Эл. Ресурс]: Режим доступа: <http://www.goskadri.ru/index>.

59. Турняк, К.В., Шакина, М.А. Модели профессиональной компетенции работников государственного и муниципального управления в условиях нового государственного менеджмента: отечественный и зарубежный опыт / К.В. Турняк, М.А. Шакина//Искусство управления, 2012. – № 4. – С.41–55.

60. Цветлюк, Л.С. Разработка новой информационной системы на рынке электронных книг/Л.С. Цветлюк// Сб. докл. и матер. Межд. науч. – практ. конф. «Инновации в отраслях народного хозяйства, как фактор решения социально-экономических проблем современности», Москва, 25-26 октября 2011 г.— М.: ИНО, 2011. – С. 15-19.

62. Цветлюк, Л.С. Об эффективности оценок качества образования/ Л.С. Цветлюк, В.И.Круглов// ОБРАЗОВАНИЕ ДЛЯ XXI ВЕКА. — IX Международная научная конференция, Москва, 15–17 ноября 2012 г. – Московский гуманитарный университет, 2012. – С. 90–94.

62. Юрьева, О.В. Модели профессиональных компетенций в сфере государственного и муниципального управления: отечественный и зарубежный опыт/ О.В. Юрьева [Эл. Ресурс]: <http://www.abadawecan.ru/index.htm>.

63. Spencer, L. M., Spencer, S. M. Competence at Work: Models for Superior Performance. /L. M Spenser, S. M. Spencer. New York: John Wiley, 1993.

64. <http://www.ranepa.ru/additional-education/mpa-academy.html/> [Эл. Ресурс] официальный сайт ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы» (РАНХиГС). Режим свободного доступа.

65. [http://guu.ru/?page_id=17#32;/](http://guu.ru/?page_id=17#32;) [Эл. ресурс] официальный сайт ФГБОУ ВПО «Государственный университет управления» (ГУУ). Режим свободного доступа.

**Методические рекомендации при проведении оценки труда
государственных служащих**

Федеральным законом «О государственной гражданской службе» определены четыре категории государственных служащих:

- руководители,
- советники (помощники),
- специалисты,
- обеспечивающие специалисты.

Эти категории отличаются друг от друга, прежде всего, стоящими перед ними задачами, содержанием работы и сферой ответственности. Поэтому удельный вес описываемых критериев и их набор будут существенно варьироваться в зависимости от категории.

Для категории «руководители» с ростом должностного уровня должна увеличиваться часть надбавки за результативность. Причем под результативностью в данном случае понимаются, прежде всего, результаты работы подразделения, которым он руководит, доля же надбавки за профессионализм будет сокращаться. Например, для начальника отдела, в работе которого велик удельный вес исполнительских функций, будет логично иметь следующую структуру надбавок:

25% надбавки за профессиональные качества,

15% - за личностные,

60% - за показатели результативности.

Структура надбавок для заместителя руководителя:

15% за профессиональные качества,

15% - за личностные,

70% - за показатели результативности.

Для категории «советники (помощники)», которые фактически выполняют функцию экспертов, увеличивается удельный вес надбавки за профессиональные качества, а их результативность скорее будет связана с

объемом и сложностью выполняемых работ, чем с реальными индикаторами результативности.

Для категории «специалисты» и «обеспечивающие специалисты» удельные веса части надбавки за профессиональные и личностные качества, с одной стороны, и показатели результативности, с другой стороны, предлагается уравнивать.

Оценка потенциала (профессиональные и личностные качества, работника) может быть проведена с высокой степенью объективности при помощи специальных методик, в том числе экзаменов, тестов и т. п.

В настоящее время существенным недостатком определения профессионального уровня является использование, как правило, формальных показателей - документов о полученном образовании и сведений об опыте работы.

Оценка потенциала работника не должна проводиться с определенной периодичностью, так как профессиональные и личностные качества, как правило, не меняются каждый квартал или полугодие, и в этом случае фактически речь не идет об оперативной оценке.

Эти качества могут быть переоценены после получения дополнительного обучения или роста опыта сотрудника, причем инициатором такой переоценки может выступать как сам работник, так и его руководитель.

Критерии профессиональных знаний и навыков для государственных служащих:

- степень соответствия профессиональному уровню;
- знание нормативных основ собственной деятельности;
- навыки работы с информацией;
- навыки работы с компьютером;
- знание иностранного языка в тех случаях, когда оно реально применяется в работе.

Критерии личностных качеств государственных служащих:

- ответственность, исполнительская дисциплина;
- самостоятельность, инициативность, способность к работе в условиях неопределенности и т. п.;

- стремление к профессиональному развитию, степень обучаемости;
- соответствие правилам служебного поведения;
- способность к работе в команде;
- навыки деловой коммуникации.

Для руководителей должны учитываться дополнительно следующие личностные качества:

- лидерские качества;
- эффективность руководства подчиненными.

Для каждой должности необходимо определить весомость каждого критерия путем придания ему коэффициента, показывающего его значимость и приоритет.

Методические рекомендации к разработке должностных регламентов кадров государственной службы

Разработанные критерии и показатели оценки профессиональной компетентности государственных служащих могут использоваться и при разработке должностных регламентов, в которых система критериев и показателей является необходимым элементом оценки эффективности деятельности.

Должностные инструкции можно рассматривать как «общие» («родовые») и «конкретные» либо в рамках определенных видов/сфер деятельности, либо по определенным уровням ответственности по всему спектру работы.

Общие инструкции часто связывают с методикой широкой классификации работ по категориям. Описание самой классификации может быть связано с обобщенными названиями должностей и групп должностей, внутри которых может происходить дальнейшее разделение по должностным уровням. Эта методика применяется в условиях государственной службы. Приводимый ниже пример касается пяти должностных уровней, или групп категорий, охватывающих ряд уровней внутри общей категории/группы.

Помощник должностного лица, младший сотрудник: изучение и анализ информации с целью оказания поддержки в формировании политической стратегии; применение норм к нормативно-правовым актам; управление персоналом служб общего назначения.

Должностное лицо с исполнительными функциями, руководитель высокого ранга: консультирование по вопросам формирования политической стратегии и оценки ее вариантов на базе профессиональной компетентности и специальных знаний; решение проблем, связанных с реализацией проводимого курса, координации работы вспомогательного персонала.

Старший сотрудник рассмотрение новых вариантов политической стратегии и подготовка заключительного варианта предложений для

утверждения высшим руководством; решение комплекса проблем реализации политической стратегии и специализированных областях; руководство крупными проектами и отделам и специализированными подразделениями министерства, ведомства и местного органа власти.

Главный сотрудник: четко обозначенная подотчетность за политико-стратегическую область с ответственностью за эффективность исполнение и результаты, основной источник консультирования по всем связанным с данной областью вопросам, а также ключевой участник принятия более масштабных решений в рамках министерства и ведомства; руководство в качестве главы или заместителя руководителя департамента или аналогичного оперативного подразделения.

Ведущий руководитель: высшее руководство министерства или ведомства, отвечающее за эффективность исполнения, результаты и использование ресурсов; последняя инстанция в непосредственном консультировании по комплексным проблемам по всему спектру осуществляемой деятельности.

Эту методику часто расширяют с целью более полного представления потенциального круга обязанностей, которые могут быть возложены на определенный уровень чиновников, наряду с более четким указанием конкретных требований для каждого уровня по признакам, имеющим значение для классификации работы в данной организации по категориям (например, знания, навыки и профессиональная квалификация, принятие решений, контакты и коммуникация, решение проблем, самостоятельность, управление персоналом, финансовая ответственность, воздействие на эффективность организационной работы).

В равной степени методика может строиться на разбивке по более широкому вертикальному группированию (например, младший и старший административный персонал, технический и профессиональный персонал), а также по более точно определенным потокам в увязке с направлениями карьеры/рынка труда (например, право, экономика, наука, гражданское

строительство; эти направления могут быть представлены в очень узком и относительно широком определении).

Сразу же становится ясно, что такая методика составления должностных инструкций не позволяет получить четкое представление о фактически выполняемой работе, находящейся за пределами широкого ряда возможностей и базовых знаний, а также потенциальных требований к профессиональным навыкам. Например, отнесение юриста, специализирующегося в вопросах налогообложения, к 1-му уровню старшего сотрудника по указанной выше классификации не позволяет определить необходимые конкретные обязанности и способ их объединения в конкретные задания для удовлетворения требований к организационным результатам. Следовательно, фактическую эффективность труда работника будет трудно сопоставить с соответствующими требованиями.

Четкие формулировки общих должностных инструкций позволяют рассматривать вопросы оплаты труда, общего планирования карьерного роста государственных служащих. Их также можно будет использовать при найме на работу.

На практике «конкретная» должностная инструкция имеет решающее значение для четкого понимания того, что нужно делать конкретному работнику, оценки/анализа значения того, что нужно делать конкретному работнику оценки эффективности труда работника.

Этими соображениями можно руководствоваться независимо от того, считается ли деление по категориям должностей и работников одним и тем же процессом или нет (например, чиновник с исполнительскими функциями выполняет работу чиновника с исполнительскими функциями) или же проводится различие между классификацией по категории выполняемой работы и классификацией по категории (чину) работника, выполняющего данную работу. В любом случае важно поддерживать равновесие между уровнем выполняемой работы (уровнем выполнения заданий по должности) и категорией (чином) отдельного работника.

Получить информацию по существующим должностям, в частности, по каждому требованию к показателям в системе оценки труда, а также четко изложить то, как выполняется работа, можно при первоначальном заполнении анкеты работником и последующем анализе и проверке аналитиком или руководителем трудового процесса. Обычно за этим следует собеседование с аналитиком или руководителем, ответственным за подготовку окончательного варианта должностной инструкции, для согласования с работником и его руководителем (там, где должностная инструкция готовится аналитиком).

Успешное использование должностных анкет в любой программе анализа трудовых операций зависит от:

- хорошо составленной должностной анкеты, связанной с конкретными запросами программы анализа трудовых операций;

- наличия некоторых установок в помощь работникам, которые должны заполнять анкету;

- программы проведения целенаправленных собеседований.

Заполненная должностная анкета должна быть обсуждена непосредственным руководителем (заместителем руководителя секретариата, заместителем руководителем аппарата комитета (комиссии), начальником отдела в управлении) и государственным служащим в целях:

- выявления правильности понимания государственным служащим своих непосредственных обязанностей по замещаемой должности, уровня ответственности при ее выполнении, результатов служебной деятельности и критериев оценки этих результатов;

- уточнения распределения должностных обязанностей между государственными служащими структурного подразделения с учетом замещаемой ими должности, квалификации, опыта и навыков работы;

- регулирования распределения обязанностей между государственными служащими в структурном подразделении с точки зрения повышения эффективности служебной деятельности, оптимизации загруженности и ликвидации дублирования обязанностей;

определения возможности взаимозаменяемости между государственными служащими при выполнении отдельных должностных обязанностей.

В результате анализа должностных анкет и их корректировки в процессе обсуждения непосредственный руководитель составляет проект должностного регламента государственного служащего, который представляет руководителю структурного подразделения для дальнейшего обсуждения и согласования с Управлением кадров и дальнейшего утверждения.

Должностные регламенты государственных служащих должны включать:

Профессиональные знания, необходимые для исполнения должностных обязанностей: области знаний, в которых должен быть компетентен гражданский служащий и которые он должен применять на практике. Например, знание определенных отраслей права, сфер экономики, науки, культуры, иностранных языков, делопроизводства и т.д.

Профессиональные умения, навыки и деловые качества:

организаторские способности, способность руководить людьми:

способности к постановке целей и задач, стимулированию и мотивации деятельности подчиненных:

умение работать в группе, вести переговоры, самостоятельно принимать решения:

аналитические способности, навыки по планированию деятельности:

творческий подход к решению поставленных задач, способность к саморазвитию:

умение четко излагать свои мысли письменно (подготовка проектов актов, заключений, аналитических записок и других документов и материалов) и устно (умение кратко выступать по существу вопроса, умение проводить собеседования с коллегами).

опыт работы в аппаратах органов государственной и муниципальной власти.

навыки работы с организационной и вычислительной техникой:

знание основ делопроизводства и др.

Показатели эффективности и результативности:

а) качество исполнения должностных обязанностей:

качество проекта нормативного правового акта, экспертного заключения, аналитического материала, документа, ведения баз данных, обслуживания компьютерной и другой организационной техники.

выполнение требований, предъявляемых к подготовке документов и выполнению служебных действий (соответствие ГОСТам, нормам, правилам, инструкциям, и так далее):

соблюдение технологической дисциплины;

б) профессионализм:

умение в полном объеме применять знания, умения, навыки для выполнения должностных обязанностей и получения требуемого результата служебной деятельности;

знание смежных сфер деятельности, использование системного подхода в решении поставленных задач;

в) соблюдение сроков выполнения работ при исполнении должностных обязанностей:

соблюдение сроков, установленных нормативными правовыми актами;

соблюдение плановых сроков;

соблюдение сроков, установленных руководителем структурного подразделения аппарата органов власти;

г) объем работы, выполненной за год:

выполнение плановых заданий в соответствии с должностными обязанностями в полном объеме;

выполнение внеплановых и оперативных поручений.

Могут быть приведены и другие критерии в соответствии с особенностями профессиональной деятельности государственного служащего.

Методические рекомендации
по разработке индивидуальных планов развития профессиональных
компетенций государственных (муниципальных) служащих Приморского
края и граждан, включенных в кадровые резервы

1. Общие положения

1. Методические рекомендации по разработке индивидуальных планов развития профессиональных компетенций государственных (муниципальных) служащих Приморского края, и граждан, включенных в кадровые резервы (далее - Методические рекомендации), разработаны в целях повышения эффективности организации профессионального развития государственных (муниципальных) служащих Приморского края, замещающих должности государственной (муниципальной) службы Приморского края (далее соответственно – государственный (муниципальный) служащий, должность государственной (муниципальной) службы), и граждан, включенных в кадровый резерв на государственной (муниципальной) службе Приморского края (далее - кадровый резерв) и резерв управленческих кадров Приморского края (далее – РУК), а также обеспечения единого подхода к разработке планов профессионального развития государственных (муниципальных) служащих, планов индивидуальной подготовки граждан, включенных в кадровый резерв и резерв управленческих кадров Приморского края (далее - РУК).

2. Разработка индивидуальных планов профессионального развития государственных (муниципальных) служащих Приморского края (далее – индивидуальные планы) осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», Положением о порядке получения дополнительного профессионального образования государственными гражданскими служащими Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 28 декабря 2006 года № 1474 «О дополнительном

профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации», постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 года № 362 » (далее - Положение о дополнительном профессиональном образовании), и государственными требованиями к профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке государственных гражданских служащих Российской Федерации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 года № 362 «Об утверждении государственных требований к профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке государственных гражданских служащих Российской Федерации» (далее - государственные требования).

3. Планы индивидуальной подготовки государственных (муниципальных) служащих Приморского края (граждан), включенных в кадровые резервы соответствующих структурных подразделений администрации Приморского края, органов местного самоуправления (далее - планы индивидуальной подготовки) разрабатываются в соответствии с нормативными правовыми актами, указанными в пункте 2.

4. Разработка планов индивидуального развития государственных (муниципальных) служащих Приморского края (граждан), включенных в РУК (далее – планы индивидуального развития), осуществляется в соответствии с нормативными правовыми актами, указанными в пункте 2, а также распоряжением от 13 ноября 2008 г. № 621-ра «Об утверждении положения о комиссии при администрации Приморского края по формированию и подготовке резерва управленческих кадров Приморского края», распоряжением от 17 октября 2013 года № 362-ра о внесении изменений в распоряжение Администрации Приморского края от 30 сентября 2008 года № 564-ра "О комиссии при администрации Приморского края по формированию и подготовке резерва управленческих кадров ПК".

5. Индивидуальный план представляет собой документ, содержащий комплекс мероприятий по совершенствованию профессиональных

компетенций, необходимых для качественного исполнения должностных обязанностей и должностного роста государственного (муниципального) служащего при осуществлении им профессиональной служебной деятельности (качественного исполнения обязанностей по должности, для замещения которой гражданин включен в кадровый резерв или РУК), а также сроки их реализации.

6. Индивидуальные планы, планы индивидуальной подготовки государственных (муниципальных) служащих являются основой для формирования органом местного самоуправления Приморского края (далее – органы местного самоуправления) программы профессионального развития государственных (муниципальных) служащих и государственного (муниципального) заказа на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку государственных (муниципальных) служащих.

7. Планы индивидуального развития государственных (муниципальных) служащих, включенных в РУК, являются основой для формирования аппаратом администрации Приморского края программы профессионального развития РУК и государственного (муниципального) заказа на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку резерва.

8. При разработке индивидуального плана учитываются:

- положения должностной инструкции;
- профессиональное образование государственного (муниципального) служащего;

опыт работы государственного (муниципального) служащего в установленной сфере профессиональной служебной деятельности;

- знания, умения и навыки (профессиональный уровень) государственного (муниципального) служащего, оценка которых осуществлена на квалификационном экзамене;

- оценка профессиональной служебной деятельности государственного (муниципального) служащего по результатам аттестации;

- итоги мониторинга развития профессиональных компетенций государственного (муниципального) служащего;
- личные устремления государственного (муниципального) служащего;
- текущие и перспективные задачи органов местного самоуправления Приморского края, администрации Приморского края (структурных подразделений).

9. В индивидуальном плане указываются:

- цель, вид, форма и продолжительность получения дополнительного профессионального образования, включая сведения о возможности использования дистанционных образовательных технологий и самообразования;
- направления дополнительного профессионального образования;
- ожидаемая результативность дополнительного профессионального образования государственного (муниципального) служащего.

10. В качестве целей получения дополнительного профессионального образования в индивидуальном плане указываются:

а) для профессиональной переподготовки: совершенствование знаний государственного (муниципального) служащего или получение им дополнительных знаний для выполнения нового вида профессиональной деятельности либо получение дополнительной квалификации;

б) для повышения квалификации: освоение актуальных изменений в конкретных вопросах профессиональной деятельности государственного (муниципального) служащего (тематические и проблемные конференции и семинары); комплексное обновление знаний государственного (муниципального) служащего по ряду вопросов в установленной сфере профессиональной служебной деятельности для решения соответствующих профессиональных задач;

в) для стажировки: изучение передового, в том числе зарубежного, опыта; закрепление теоретических знаний, полученных государственным (муниципальным) служащим в период профессиональной переподготовки или

повышения квалификации, и приобретение практических навыков и умений для их эффективного использования при исполнении им своих должностных обязанностей;

г) для самообразования: актуализация имеющихся профессиональных знаний применительно к должностным обязанностям, а также приобретение новых.

11. В качестве видов получения дополнительного профессионального образования в индивидуальном плане указываются: профессиональная переподготовка, повышение квалификации и стажировка, а также самообразование:

а) профессиональная переподготовка предусматривается в индивидуальном плане государственного (муниципального) служащего:

- замещавшего должность государственной (муниципальной) службы относящейся к старшей, ведущей или главной группе должностей государственной (муниципальной) службы и назначенного в порядке должностного роста на должность государственной (муниципальной) службы относящейся к высшей группе должностей государственной (муниципальной) службы;

- в случае изменения вида профессиональной служебной деятельности;

- с учетом профиля его образования: в случае его назначения в порядке должностного роста на иную должность государственной (муниципальной) службы на конкурсной основе; в случае его включения в кадровый резерв для замещения должности государственной (муниципальной) службы на конкурсной основе, если в период между включением в кадровый резерв и утверждением индивидуального плана он не направлялся на профессиональную переподготовку; в случае принятия аттестационной комиссией решения о соответствии государственного (муниципального) служащего замещаемой должности государственной (муниципальной) службы при условии успешного освоения им образовательной программы профессиональной переподготовки;

б) повышение квалификации предусматривается в каждом индивидуальном плане и осуществляется не реже одного раза в три года;

в) стажировка может предусматриваться в индивидуальном плане:

- в случае назначения государственного (муниципального) служащего в порядке должностного роста на иную должность государственной (муниципальной) службы на конкурсной основе;

- в случае его включения в кадровый резерв для замещения должности государственной (муниципальной) службы на конкурсной основе, если в период между включением в кадровый резерв и утверждением индивидуального плана он не направлялся на профессиональную переподготовку;

- в случае принятия аттестационной комиссией решения о соответствии государственной (муниципальной) служащего замещаемой должности государственной (муниципальной) службы при условии успешного освоения им образовательной программы профессиональной переподготовки;

г) самообразование предусматривается в каждом индивидуальном плане.

12. В качестве форм получения дополнительного профессионального образования в индивидуальном плане указываются:

а) при профессиональной переподготовке и повышении квалификации:

- для муниципальных служащих, замещающих должности государственной (муниципальной) службы, относящиеся к высшей группе должностей государственной (муниципальной) службы, - с отрывом, с частичным отрывом (до 3 рабочих дней в неделю) или без отрыва от государственной (муниципальной) службы (вечерние группы) и с использованием возможностей дистанционных образовательных технологий;

- для государственных (муниципальных) служащих, замещающих должности муниципальной службы относящиеся к главной группе должностей, - с отрывом или с частичным отрывом (до 3 рабочих дней в неделю) от государственной (муниципальной) службы;

- для государственных (муниципальных) служащих, замещающих иные должности государственной (муниципальной) службы, - с отрывом от государственной (муниципальной) службы;

б) при стажировке государственных (муниципальных) служащих - с отрывом от государственной (муниципальной) службы.

13. Продолжительность получения дополнительного профессионального образования указывается в индивидуальном плане исходя из следующих требований:

а) продолжительность профессиональной переподготовки составляет:

- для выполнения нового вида профессиональной деятельности – более 500 аудиторных часов;

- для получения дополнительной квалификации - более 1000 часов, в том числе более 75 процентов аудиторных часов;

б) продолжительность повышения квалификации составляет:

- в целях освоения актуальных изменений в конкретных вопросах профессиональной деятельности государственного (муниципального) служащего - от 18 до 72 аудиторных часов;

- в целях комплексного обновления знаний государственного (муниципального) служащего по ряду вопросов в установленной сфере профессиональной служебной деятельности для решения соответствующих профессиональных задач - от 73 до 144 аудиторных часов;

в) продолжительность стажировки составляет от 2 до 4 месяцев;

г) самообразование осуществляется государственным (муниципальным) служащим непрерывно.

14. В качестве направления дополнительного профессионального образования в индивидуальном плане могут указываться такие направления обучения, как управленческое, правовое, организационно-экономическое, планово-финансовое, информационно-аналитическое, языковое и другие.

В рамках указанных направлений дополнительного профессионального образования изучаются:

- в рамках управленческого направления - вопросы государственного и муниципального управления, государственной и муниципальной службы, кадрового обеспечения системы муниципальной службы, управления персоналом, социологии, психологии и др.;

- в рамках правового направления - вопросы права, в том числе применительно к установленной сфере профессиональной служебной деятельности государственного (муниципального) служащего;

- в рамках организационно-экономического направления – вопросы экономической и социальной политики государства, размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд и др.;

- в рамках планово-финансового направления - финансово-кредитные вопросы, вопросы финансового управления, бюджетного учета, анализа и аудита и др.

- в рамках информационно-аналитического направления – вопросы информационных технологий в управлении, документооборота и др.;

- в рамках языкового направления - иностранные языки.

15. В качестве направлений самообразования в индивидуальном плане могут указываться:

- изучение нормативно-правовой базы, регламентирующей деятельность органов местного самоуправления, государственной и муниципальной службы Российской Федерации и нормативно-правовой базы в установленной сфере профессиональной служебной деятельности;

- изучение основ управления проектами в органах местного самоуправления, приобретение навыков в области проектного управления;

- участие во внутрикорпоративном обучении;

- изучение и обобщение передового отечественного и зарубежного опыта работы в установленной сфере профессиональной служебной деятельности;

- изучение и использование в работе новых программных продуктов для обработки служебной информации;

- изучение иностранных языков;
- подготовка и публикация тематических материалов в средствах массовой информации;
- иные направления.

16. Показателями результативности (ожидаемая результативность) дополнительного профессионального образования государственного (муниципального) служащего, которые указываются в индивидуальном плане, могут являться:

- наличие документа государственного (установленного) образца о прохождении профессиональной переподготовки, повышения квалификации, стажировки;
- утвержденный в установленном порядке отчет о выполнении индивидуального задания, выдаваемого муниципальному служащему при направлении на обучение;
- наличие допусков к участию в проектах;
- получение первого или очередного ранга в области проектного управления;
- включение государственного (муниципального) служащего в кадровый резерв в установленном порядке;
- присвоение государственному (муниципальному) служащему первого или очередного классного чина;
- назначение государственного (муниципального) служащего на вышестоящую должность государственной (муниципальной) службы в порядке должностного роста на конкурсной основе;
- диссимилиация знаний, полученных в ходе обучения, через внутриорганизационные семинары в рамках внутрикорпоративной учебы;
- участие в конференциях, семинарах, тренингах и пр.;
- наличие опубликованных тематических материалов в средствах массовой информации;
- иные показатели.

Порядок разработки и утверждения индивидуальных планов профессионального развития государственных служащих и, включенных в кадровые резервы, соответствующих органов местного самоуправления Приморского края и управленческих кадров

1. Порядок разработки и утверждения индивидуальных планов профессионального развития государственных (муниципальных) служащих Приморского края

1. Индивидуальный план разрабатывается государственным (муниципальным) служащим совместно с непосредственным руководителем с учетом положений должностной инструкции, в соответствии с которой государственный (муниципальный) служащий осуществляет профессиональную служебную деятельность, сроком на три года не позднее, чем за один месяц до окончания года, предшествующего планируемому периоду.

2. Индивидуальный план государственного (муниципального) служащего, впервые назначенного на должность государственной (муниципальной) службы, разрабатывается после успешного завершения испытания, установленного при назначении на должность государственной (муниципальной) службы, а если испытание не устанавливалось, то по истечении трех месяцев после назначения на должность государственной (муниципальной) службы, но не позднее шести месяцев после назначения на должность государственной (муниципальной) службы.

3. В случае назначения государственного (муниципального) служащего, имеющего утвержденный индивидуальный план, на иную должность государственной (муниципальной) службы необходимость внесения в него изменений или разработки нового индивидуального плана определяется непосредственным руководителем государственного (муниципального) служащего. Разработка нового индивидуального плана государственного

(муниципального) служащего осуществляется с учетом ранее утвержденного.

4. Государственный (муниципальный) служащий в соответствии с установленной формой согласно Приложению № 1 к настоящим Методическим рекомендациям и порядком составляет проект индивидуального плана и представляет его на согласование непосредственному руководителю.

5. Непосредственный руководитель рассматривает разработанный государственным (муниципальным) служащим проект индивидуального плана и проводит с государственным (муниципальным) служащим собеседование, в ходе которого уточняет перечень мероприятий по развитию профессиональных компетенций, а также виды, формы, цели, выбранные направления, и ожидаемые результаты дополнительного профессионального образования. По итогам собеседования проект индивидуального плана может быть согласован или отправлен на доработку.

6. Согласованный непосредственным руководителем проект индивидуального плана подлежит согласованию с руководителем кадровой службы соответствующего органа.

7. После получения всех согласований итоговый вариант индивидуального плана направляется на утверждение в порядке, установленном представителем нанимателя.

8. Индивидуальные планы составляются в трех экземплярах, один из которых находится в кадровой службе органа местного самоуправления или государственной и муниципальной службы, второй – у государственного (муниципального) служащего, третий - у непосредственного руководителя государственного (муниципального) служащего.

9. Государственный (муниципальный) служащий по согласованию с непосредственным руководителем и руководителем кадровой службы органа местного самоуправления ежегодно уточняет и корректирует индивидуальный план с учетом изменений положений должностной инструкции, итогов аттестации и квалификационного экзамена, итогов мониторинга развития компетенций, а также по иным причинам, требующим соответствующих

изменений. Откорректированный вариант индивидуального плана подлежит утверждению в порядке, установленном представителем нанимателя.

2. Порядок разработки и утверждения планов индивидуальной подготовки государственных (муниципальных) служащих Приморского края (граждан), включенных в кадровые резервы соответствующих органов местного самоуправления Приморского края

1. План индивидуальной подготовки разрабатывается государственным (муниципальным) служащим (гражданином), включенным в кадровый резерв, совместно с руководителем структурного подразделения, для замещения должности в котором он включен в кадровый резерв, сроком на три года в течение одного месяца с даты включения в кадровый резерв.

При разработке плана индивидуальной подготовки учитываются положения должностной инструкции по должности государственной (муниципальной) службы, для замещения которой государственный (муниципальный) служащий (гражданин) включен в кадровый резерв.

2. В случае включения государственного (муниципального) служащего в кадровый резерв органов администрации Приморского края и местного самоуправления, в котором он замещает должность государственной (муниципальной) службы, разрабатывается план индивидуальной подготовки, содержащий мероприятия по развитию профессиональных компетенций по должности государственной (муниципальной) службы, для замещения которой муниципальный служащий включен в кадровый резерв. При этом индивидуальный план не разрабатывается.

3. При включении государственного (муниципального) служащего в кадровый резерв иных органов Приморского края и местного самоуправления дополнительно к индивидуальному плану разрабатывается план индивидуальной подготовки по соответствующей должности государственной (муниципальной) службы, для замещения которой государственный (муниципальный) служащий включен в кадровый резерв.

4. При согласовании и утверждении плана индивидуальной подготовки по соответствующей должности государственной (муниципальной) службы, для замещения которой государственный (муниципальный) служащий включен в кадровый резерв, в качестве руководителя структурного подразделения, руководителя кадровой службы, представителя нанимателя будут выступать работники иного органа местного самоуправления.

5. Гражданин в соответствии с установленной формой согласно Приложению № 2 к настоящим Методическим рекомендациям и порядком составляет проект плана индивидуальной подготовки и представляет его на согласование руководителю структурного подразделения, для замещения должности в котором он включен в кадровый резерв.

6. Руководитель структурного подразделения, рассмотрев разработанный гражданином проект плана индивидуальной подготовки, проводит собеседование с гражданином, в ходе которого уточняет перечень мероприятий по развитию профессиональных компетенций. По итогам собеседования проект плана индивидуальной подготовки может быть согласован или отправлен на доработку.

7. Согласованный руководителем структурного подразделения проект плана индивидуальной подготовки гражданина подлежит согласованию с руководителем кадровой службы органа местного самоуправления, после чего направляется для утверждения в порядке, установленном представителем нанимателя.

8. План индивидуальной подготовки составляется в трех экземплярах, один из которых находится в кадровой службе органа местного самоуправления, второй - у государственного (муниципального) служащего (гражданина), третий - у руководителя структурного подразделения, для замещения должности в котором Государственный (муниципальный) служащий (гражданин) включен в кадровый резерв.

9. План индивидуальной подготовки может корректироваться государственным (муниципальным) служащим (гражданином) по согласованию

с руководителем структурного подразделения и кадровой службой органа местного самоуправления. Откорректированный вариант плана индивидуальной подготовки подлежит утверждению в порядке, установленном представителем нанимателя.

10. Разработка и согласование плана индивидуальной подготовки осуществляется в соответствии с пунктами 8-16 раздела 1, а также положениями подраздела 2.1 раздела 2 настоящих Методических рекомендаций.

3. Порядок разработки и утверждения планов индивидуального развития государственных (муниципальных) служащих Приморского края (граждан), включенных в резерв управленческих кадров

1. План индивидуального развития разрабатывается кадровой службой органа местного самоуправления совместно с государственным (муниципальным) служащим (гражданином), включенным в РУК, сроком на три года не позднее, чем за один месяц до окончания года, предшествующего планируемому периоду. План индивидуального развития государственного (муниципального) служащего (гражданина), вновь включенного в РУК, разрабатывается в течение одного месяца с даты включения.

При разработке плана индивидуального развития учитываются положения должностной инструкции, по должности, для замещения которой государственный (муниципальный) служащий (гражданин) включен в РУК.

2. В случае включения государственного (муниципального) служащего в РУК на должность государственной (муниципальной) службы в органе местного самоуправления, где государственный (муниципальный) служащий замещает соответствующую должность, разрабатывается план индивидуального развития, содержащий мероприятия по развитию профессиональных компетенций по должности, для замещения которой государственный (муниципальный) служащий включен в РУК. При этом индивидуальный план не составляется.

3. При включении государственного (муниципального) служащего в РУК на должность государственной (муниципальной) службы в ином органе местного самоуправления дополнительно к индивидуальному плану разрабатывается план индивидуального развития по соответствующей должности, для замещения которой государственный (муниципальный) служащий включен в РУК.

При согласовании и утверждении плана индивидуального развития по соответствующей должности государственной (муниципальной) службы, для замещения которой государственный (муниципальный) служащий включен в РУК, в качестве кадровой службы выступает кадровая служба иного органа местного самоуправления Приморского края.

4. Кадровая служба органа местного самоуправления совместно с гражданином в соответствии с установленной формой согласно Приложению № 3 к настоящим Методическим рекомендациям и порядком составляют проект плана индивидуального развития. План индивидуального развития утверждается соответствующим представителем нанимателя в установленном порядке.

5. Планы индивидуального развития составляются в трех экземплярах, один из которых находится у гражданина, второй и третий - в кадровой службе и руководителя органа местного самоуправления, муниципального учреждения или предприятия Приморского края соответственно.

6. План индивидуального развития может корректироваться гражданином по согласованию с кадровой службой органа местного самоуправления. Откорректированный вариант плана индивидуального развития подлежит утверждению соответствующим представителем нанимателя в установленном порядке.

7. Разработка и согласование плана индивидуального развития осуществляется в соответствии с пунктами 8-16 раздела 1, а также положениями подраздела 2.1 раздела 2 настоящих Методических рекомендаций.

Методические рекомендации по подведению итогов реализации индивидуального плана развития профессиональной компетенции государственного (муниципального) служащего Приморского края

1. В целях контроля исполнения и оценки достижения поставленных целей по итогам реализации мероприятий по развитию профессиональных компетенций, запланированных на год, непосредственным руководителем государственного (муниципального) служащего подготавливается отчет об исполнении мероприятий индивидуальных планов, планов индивидуальной подготовки, планов индивидуального развития соответственно по форме согласно приложению № 4 к настоящим Методическим рекомендациям.

2. Отчет об исполнении мероприятий планов индивидуальной подготовки, планов индивидуального развития для граждан, включенных в кадровый резерв и (или) РУК, подготавливается руководителем структурного подразделения, для замещения должности в котором гражданин включен в кадровый резерв и (или) РУК, и руководителем соответствующего органа местного самоуправления.

3. В отчете указывается наименование запланированного на отчетный год мероприятия по развитию профессиональных компетенций, период его проведения и достигнутый результат развития компетенций.

Результатами развития компетенций (приобретения новых или развития имеющихся знаний, умений и навыков) могут быть:

- овладение необходимыми знаниями в области проектного управления (другой области, связанной с профессиональной деятельностью);
- развитие управленческих навыков (целеполагания, планирования работ, постановки задач, формирования мотивации подчиненных, контроля выполнения задач, принятия управленческих решений, координации работы подчиненных, оценки квалификации сотрудника, развития сотрудника,
- прогнозирования);
- развитие навыков коммуникаций (устного представления

информации, публичного выступления, письменного представления информации, совместной деятельности, проведения совещаний, проведения деловых переговоров, разрешения конфликтов);

- развитие навыков самоорганизации (постановки достижимых личных целей, планирования личной деятельности, управления временем, структурирования входящей информации, саморазвития, комплексного анализа);

- иные результаты развития профессиональных компетенций.

4. При заполнении сведений о прохождении дополнительного профессионального образования при описании достигнутого результата дополнительно указывается наименование образовательной программы, наименование учебного заведения, в котором государственный (муниципальный) служащий (гражданин) проходил обучение, реквизиты документа об окончании обучения.

Кроме запланированных мероприятий по развитию профессиональных компетенций указывается информация о незапланированных, но реально выполненных мероприятиях по развитию профессиональных компетенций, если таковые имели место.

5. Информация, указанная в отчетах об исполнении плана индивидуальной подготовки государственным (муниципальным) служащим, учитывается при подготовке отзыва о профессиональной служебной деятельности государственного (муниципального) служащего, необходимого для прохождения аттестации и сдачи квалификационного экзамена, при назначении на иную должность муниципальной службы, а также при принятии решения о включении в кадровый резерв для замещения иной должности муниципальной службы.

Научное издание

Пестерева Нина Михайловна

(ФГАОУ ВПО «Дальневосточный федеральный университет»,
г. Владивосток, ул. Суханова, 8)

Цветлюк Лариса Сергеевна

(НОУ ВПО «Институт непрерывного образования», г. Москва, Рязанский пр., 86/1)

Надеина Ольга Сергеевна

(ФГАОУ ВПО «Дальневосточный федеральный университет»,
г. Владивосток, ул. Суханова, 8)

**ФОРМИРОВАНИЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ КОМПЕТЕНЦИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ**

Монография

Подписано в печать 18.06.2014. Формат 60х84 1/16.

Печ. л. 9. Тираж 100 экз. Заказ № 111.

Отпечатано с готового оригинал-макета в типографии
Издательства Московского гуманитарного университета
111395, Москва, ул. Юности, д. 5