

РАЗВИТИЕ КАДРОВОГО ПОТЕНЦИАЛА СФЕРЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ НАСЕЛЕНИЮ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ

Фоканова Л.К.

В статье рассматриваются проблемы развития кадрового потенциала государственной и муниципальной службы в условиях существенного расширения сферы предоставления населению государственных и муниципальных услуг. Предложена модель специалиста для сферы предоставления государственных и муниципальных услуг, базирующаяся на представлении об особенностях деятельности этих работников. Обоснованы критерии, методы процедур оценки качеств и результатов деятельности государственных и муниципальных служащих, в том числе в части функций по предоставлению населению услуг

In article problems of development of personnel potential of the state and municipal service in the conditions of essential expansion of sphere of granting to the population of the state and municipal services are considered. The model of the expert for sphere of granting of the state and municipal services, based on representation about features of activity of these workers is offered. Criteria, methods of procedures of an estimation of qualities and results of activity of the state and municipal employees, including regarding functions on granting to the population of services are proved

Ключевые слова: государственная служба, муниципальная служба, кадровый потенциал, государственная услуга, муниципальная услуга, модель специалиста

Key words: public service, municipal service, personnel potential, the state service, municipal service, model of the expert

В современных условиях изменяется характер деятельности государственной и муниципальной службы территориального уровня. Отражая общую ориентацию экономического роста на развитие человеческого потенциала, государственная и муниципальная служба начинает все больше исполнять ранее не свойственные ей (в таких масштабах) функции по обслуживанию юридических и физических лиц. В целом возрастание сферы сервиса в экономике и жизнедеятельности общества является глобальной тенденцией, подтверждающей концепцию постиндустриального общества, характеризуемого преобладанием среди занятых представителей сферы обслуживания, управления и других непосредственно не связанных с промышленным производством работников.

К числу основных причин возрастания значимости для населения государственных и муниципальных услуг в первую очередь следует отнести:

- общие процессы демократизации общества, способствующие максимально более полному удовлетворению потребностей граждан;

- влияние процессов информатизации общества, в том числе обеспечивающих реализацию концепции «электронного правительства», оптимизирующую процессы предоставления государственных и муниципальных услуг.

Отметим, что во многих развитых странах мира (например в скандинавских странах) государственная и муниципальная служба идентифицируется непосредственно как сфера обслуживания. В то же время в этих странах практикуется развитие альтернативных форм предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе осуществляемых муниципальными предприятиями, частными подрядчиками, кооперативными предприятиями, общественными организациями [1].

По нашему мнению, было бы целесообразно в связи с возрастанием значимости государственных и муниципальных услуг, предоставляемых юридическим и физическим лицам (в том числе автономными учреждениями, а в перспективе и частными компаниями), откорректировать Общероссийский классификатор видов экономической деятельности в части введения специального подраздела «государственные и муниципальные услуги», поскольку имеющиеся в нем такие виды деятельности, как, например, «социальное обслуживание» и особенно «предоставление государственных услуг обществу в целом», с деятельностью по оказанию услуг связаны лишь опосредованно.

Следует учитывать, что работа с персоналом на всех уровнях властных структур в настоящее время претерпевает определенные изменения.

Во-первых, они связаны с административной реформой, инициированной Президентом Российской Федерации, реализуемой в системе государственной и муниципальной власти [2].

Во-вторых, в настоящее время продолжают радикальные изменения в органах местного самоуправления, обусловленные работой по реализации положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003 г.), испытывающих острый дефицит профессионально подготовленных кадров.

В-третьих, в условиях информатизации общества реализуется концепция электронного правительства, создающая базу для предоставления значительной части государственных и муниципальных услуг в интерактивном режиме. В частности, в развитых странах мира в настоящее время рост уровня жизни воспринимается населением в первую очередь за счет прироста информационных благ и услуг.

В-четвертых, часть функций по предоставлению государственных и муниципальных услуг передается на договорной основе для исполнения как государственным и муниципальным предприятиям, так и создаваемым казенным и автономным учреждениям (в виде многофункциональных центров), что можно представить как процесс реструктуризации государственного и муниципального управления.

В-пятых, следует учитывать, что всякий переход к новому предполагает особую структуризацию времени и социального пространства, в рамках которых утрачиваются и видоизменяются сущностные черты старого при сложившихся новых обстоятельствах.

До последнего времени Законодательство Российской Федерации практически не использовало такие понятия, как «публичные услуги», «государственные услуги», «муниципальные услуги», «социальные услуги». В частности, в Указе Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (подп. «д» п. 2) понятие «государственные услуги», по сути, отождествляется с понятием «социальные услуги».

В Федеральном законе Российской Федерации от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг" даны следующие определения:

1) государственная услуга, предоставляемая федеральным органом исполнительной власти, органом государственного внебюджетного фонда, исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органом местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, - деятельность по реализации функций соответственно федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органа местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах, установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий органов, предоставляющих государственные услуги.

2) муниципальная услуга, предоставляемая органом местного самоуправления, - деятельность по реализации функций органа местного самоуправления (далее орган, предоставляющий муниципальные услуги), которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органа, предоставляющего муниципальные услуги, по решению вопросов местного значения, установленных в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и уставами муниципальных образований [3].

Основными принципами предоставления государственных и муниципальных услуг являются:

- 1) правомерность предоставления государственных и муниципальных услуг;
- 2) заявительный порядок обращения за предоставлением государственных и муниципальных услуг;
- 3) правомерность взимания с заявителей государственной пошлины и платы за предоставление государственных и муниципальных услуг;
- 4) открытость деятельности органов и организаций, предоставляющих государственные и муниципальные услуги;
- 5) доступность обращения за предоставлением государственных и муниципальных услуг, в том числе для лиц с ограниченными возможностями здоровья;
- 6) возможность получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, если это не запрещено законом, а также в иных формах, предусмотренных законодательством Российской Федерации, по выбору заявителя.

Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг" распространяется на деятельность федеральных органов исполнительной власти, органов управления государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, местных администраций по предоставлению государственных (муниципальных) услуг физическим лицам и организациям и исполнению государственных (муниципальных) функций.

Также он регулирует деятельность учреждений, участвующих в предоставлении государственных (муниципальных) услуг (функций). Устанавливаются полномочия федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере административной реформы, проводить мониторинг предоставления государственных (муниципальных) услуг, исполнения государственных (муниципальных) функций, включая мониторинг деятельности федеральных органов исполнительной власти по установлению размера платы за предоставление платных услуг.

Отсутствие или недостаточность стандартов качества и доступности государственных услуг в регионах и муниципальных образованиях не позволяет упорядочить и конкретизировать обязательства органов исполнительной власти перед обществом, обусловленные законами, иными нормативными правовыми актами, договорами или соглашениями, а также внедрить процедуры контроля и оценки деятельности органов исполнительной власти.

Административно-управленческие процессы в органах исполнительной власти регионов и муниципальных образованиях недостаточно организованы и часто неэффективны. Качество этих процессов может быть существенно улучшено путем их модернизации, опирающейся на разработку и внедрение административных регламентов с использованием возможностей информационно-коммуникационных технологий.

Для решения этих проблем необходима разработка и внедрение стандартов государственных и муниципальных услуг, административных регламентов, а также совершенствование имеющихся и создание новых эффективных механизмов досудебного обжалования действий и решений органов исполнительной власти и их должностных лиц. Решение этой задачи позволит:

- повысить качество государственных услуг, сделать их доступными для граждан и организаций, сориентировать деятельность органов исполнительной власти на интересы пользователей;
- повысить качество и эффективность административно-управленческих процессов в органах исполнительной власти;
- использовать международные стандарты оценки эффективности органов власти.

К проблеме, требующей изучения при высоком уровне развития электронного правительства, следует отнести уменьшение непосредственного общения с чиновниками, заменяемое автоматизированным получением услуг. С одной стороны, здесь имеется положительная сторона,

закрывающаяся в устранении административных барьеров, минимизации риска коррупции и экономии времени потребителей услуг. С другой стороны, возникает иллюзия бездушия, дефицит общения, сопровождающего предоставления услуги, что может негативно восприниматься рядом потребителей, особенно пожилого возраста. Поэтому наряду с автоматизированным предоставлением услуг в онлайн-режиме должны сохраниться и традиционные формы предоставления услуг, обеспечивающие непосредственное общение потребителей со служащими, но при условии максимальной доступности услуг, доброжелательного и внимательного обслуживания, минимизации временных затрат на ожидание обслуживания и принятия решений и т.п. Эти условия как раз и обеспечиваются путем функционирования многофункциональных центров оказания услуг (МФЦ). Вместе с тем развитие сферы государственного и муниципального обслуживания частных лиц (являющейся существенной частью социального обслуживания) и организаций в Российской Федерации сталкивается с существенными проблемами. Так, Программа «Электронная Россия» реализуется не в полном объеме и отстает от намеченных сроков. Многопрофильные центры оказания государственных и муниципальных услуг со статусом автономных учреждений или казенных (как в Санкт-Петербурге) сформированы и действуют только в части регионов и муниципальных образований.

В этих условиях необходим комплекс мер, ориентированных на обеспечение качественного обслуживания организаций и населения, к числу которых относится и совершенствование кадрового потенциала государственной и муниципальной служб, а также организаций, предоставляющих на договорной основе услуги (не ограничивающиеся сферой социального обслуживания) потребителям.

Таким образом, в настоящее время осуществляется трансформация ранее существовавшей системы информационных связей и их технического обеспечения к новой системе связей и подходов к информационному и информационно-аналитическому обеспечению государственной и муниципальной службы и подведомственных им учреждений в сфере обслуживания юридических и физических лиц.

Упорядочение требований к специалистам различных рангов, формирование видения возможных перспектив, условий и путей их достижения может способствовать развитию мотивации работников, осознанному стремлению к целенаправленному росту квалификации, ориентации на позитивную динамику роста результатов труда, то есть в конечном счете росту эффективности деятельности власти в сфере обслуживания юридических и физических лиц.

Для того чтобы разработать модель специалиста для сферы предоставления государственных и муниципальных услуг, необходимо исходить из концептуального представления об особенностях деятельности этих работников, критериев, методов процедур оценки их качеств, требований, предъявляемых государственному, муниципальному служащему. Предлагаемая модель включает следующие блоки: профессионально-квалификационный; индивидуально- и социально-психологический; компетентностный; мотивационный.

Профессионально-квалификационный блок модели касается наличия соответствующего образования (по профилю и уровню профессиональной подготовки) в соответствии с требованиями законодательства РФ в сфере государственной и муниципальной службы.

В отношении занятия рабочих мест, связанных с обслуживанием, следует учитывать наличие профессиональных знаний, касающихся в первую очередь следующих блоков:

1. знания, касающиеся сферы государственного и муниципального обслуживания;
2. знания, касающиеся этики и психологии работы с клиентами в процессе предоставления им услуг;
3. знания информационных технологий, используемых в сфере государственного и муниципального обслуживания.

Разработка модели специалиста и модели руководителя, действующих в системах предоставления населению государственных и муниципальных услуг, является задачей, которая позволяет обоснованно принимать решения в отношении деловой карьеры персонала рассматриваемой сферы. Предложенная модель распространяется на деятельность персонала работающего как в подразделениях государственной и муниципальной службы, так и в организациях и учреждениях, которым переданы полномочия по оказанию населению государственных и муниципальных услуг, включая тех, которые связаны со сферой социального обслуживания.

При подготовке модели нами использованы работы и разработки ряда российских и зарубежных специалистов, в том числе М.В. Паршина, М.В. Кирсанова, Н.А. Литвиновой, П.Т. Чингоса, и других [4, 5], а также положения Федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования (утвержденного приказом Минобрнауки РФ от 15.02.2010, № 123).

Для наглядности на рис. 1. отражена общая схема предложенной нами компетентностной модели специалиста, включающей пять групп характеристик, оцениваемых по трем уровням развития качеств: базовому, продвинутому, образцовому.

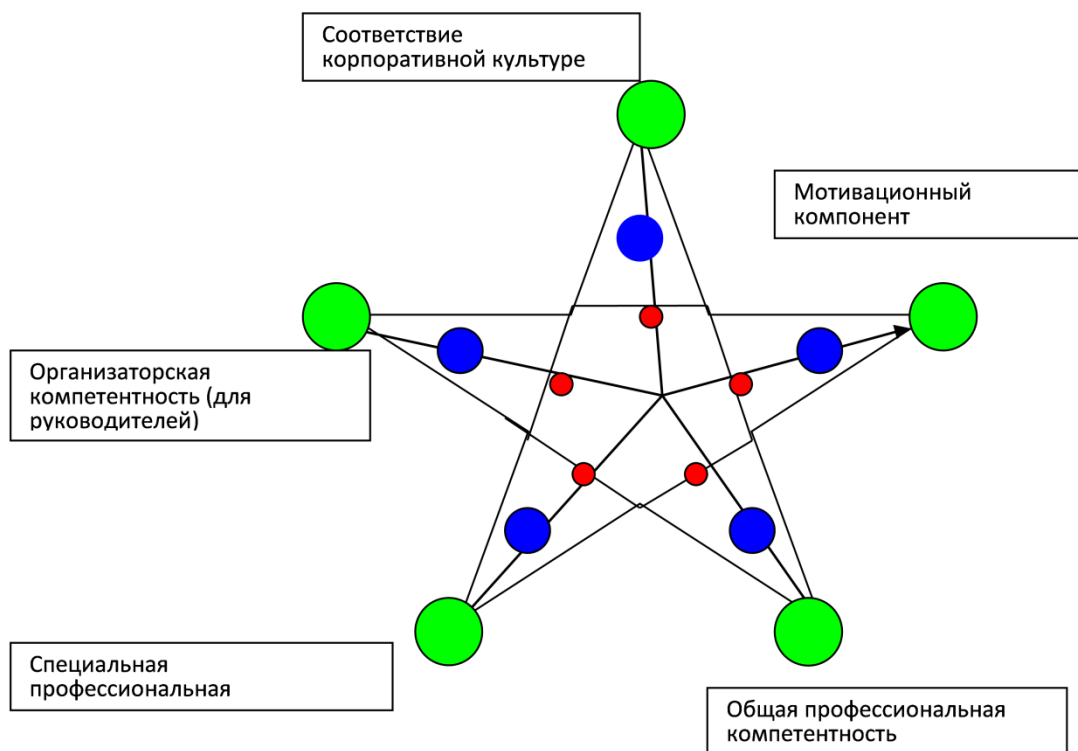





Рис. 1. Условная схема компетентностной модели специалиста для сферы государственного и муниципального обслуживания населения.

Условные обозначения:

-  - базовый уровень
-  - продвинутый уровень
-  - образцовый (эталонный) уровень

В модели представлены следующие характеристики: соответствие корпоративной культуре; мотивационный компонент; общая профессиональная компетентность; Специальная профессиональная компетентность; Организаторская компетентность (для руководителей).

В частности, *соответствие корпоративной культуре* заключается в развитии у сотрудника ряда качеств, которые присущи персоналу государственной и муниципальной службы, специализированным структурам (например, многофункциональным центрам оказания услуг, учреждениям социального обслуживания и т.п.) независимо от того, какова роль этих институтов и их значимость в развитии современного общества, в том числе:

- наличие у работника гражданской позиции как осознанном следовании приоритетам государства, соблюдению законности (в том числе конституционных норм) в части защиты прав и интересов граждан, понимании значения своих социальных функций как гражданина своей страны и т.п.;
- соблюдение в своей деятельности (при принятии решений) основных принципов деятельности в системе государственной и муниципальной службы (то же касается и подведомственных организаций);
- понимание ценности конструктивных, партнерских доверительных отношений как в рабочей группе (в том числе управленческой команде), так и со сторонними людьми и потребителями услуг;
- знание миссии организации (учреждения) и основных стратегий ее выполнения;
- знание и понимание необходимости соблюдения корпоративных традиций, ритуалов, норм этикета, символики (герб, флаг, гимн и пр.);
- знание профессиональной этики и готовность действовать в соответствии с ее нормами;
- проявление активной профессиональной позиции.

Как правило, с корпоративной культурой и ее принципами работник знакомится в период адаптации по мере знакомства с корпоративной культурой учреждения и примерами ее соблюдения руководящим и рядовым персоналом. В ряде учреждений корпоративная культура существует в виде внутриорганизационного нормативного документа, положения которого сотрудники обязаны исполнять. Например, в таблице 1 приведена примерная шкала оценки уровня соответствия требованиям корпоративной культуры.

Таблица 1.

Примерная шкала оценки уровня соответствия требованиям корпоративной культуры

Оценка знания основных составляющих корпоративной культуры		
Базовый уровень	Продвинутый уровень	Образцовый уровень
<p>Знаком с основными элементами корпоративной культуры, основными задачами их выполнения.</p> <p>Осознание значимости корпоративной культуры.</p>	<p>Проявляет углубленные знания, касающиеся корпоративной культуры, умеет использовать их при анализе деятельности и принятии решений.</p>	<p>Демонстрирует глубокие знания корпоративной культуры. Строит свою деятельность, в том числе при разработке программ и концепций с учетом положений корпоративной культуры. Показывает пример следованиям корпоративной культуре и развивает ее положения и принципы.</p>

Примечание. Матрицы подобного типа, с учетом аналитической информации, полученной о деятельности персонала, составляются для всех пяти групп качеств.

Например, при использовании данной модели в тех или иных оценочных процедурах (оценка при приеме на работу, конкурсные процедуры, аттестация и пр.) целесообразно применять принципы, технологии и рекомендации Центров оценки персонала (Assessment center). В частности, ключевыми принципами подобной оценки выступают следующие:

- критериальность: оценка производится по сформулированным на основе анализа и проектирования деятельности критериям, имеющим непосредственное отношение к успешности профессиональной деятельности в отдельных видах компетенции;

- моделируемость: в процессе оценки моделируются проблемные ситуации, воспроизводящие основные аспекты профессиональной деятельности (ситуации принятия управленческих решений, деловой коммуникации, с документами, работы с персоналом и др.).

При адаптации системы оценки к условиям оценки персонала, занятого в сфере предоставления населению услуг, необходимо сформулировать следующие требования:

- доступность и простота в проведении и обработке данных;

- оперативность проведения;

- наглядность;

- возможность технологизации и стандартизации методики конкурса;

- адекватность диагностических процедур профессиональной деятельности.

Модель может быть использована для решения комплекса задач, используемых в работе с персоналом различного уровня, в том числе:

- при уточнении направлений программ курсов общей и прежде всего специализированной профессиональной подготовки и переподготовки;

- составлении общих и индивидуальных программ адаптации работников;

- составлении профессиограмм и перечня требований к рабочим местам и должностным функциям специалистов;

- проведении конкурсных и иных процедур отбора на вакантные служебные места.

- принятии решений о необходимости переподготовки или повышения квалификации тех или иных работников и пр.

В настоящее время для органов власти и подведомственных им организаций и учреждений актуальной представляется задача улучшения качества менеджмента в сфере государственного управления путем применения международных стандартов европейской модели Common Assessment Framework (CAF), разрабатываемых с 2000 г. под эгидой Еврокомиссии. На базе этих стандартов предложен комплексный механизм оценки и улучшения качества в сфере государственного и муниципального управления, позволяющий решать такие задачи, как повышение эффективности и прозрачности деятельности органов исполнительной власти различных уровней на основе самооценки по критериям модели, в том числе в сфере обслуживания населения.

В большинстве стран ЕС внедрение модели CAF как элемента государственных программ реформирования систем управления в практику публичного менеджмента происходит на уровне правительственных инициатив и позволяет решать такие задачи, как:

- повышение эффективности и прозрачности деятельности органов исполнительной власти различных уровней на основе самооценки по критериям модели;
- внедрение в практику государственного и муниципального управления принципов менеджмента качества, таких как ориентация на потребителя, вовлечение работников, процессный подход;
- создание инфраструктуры для бенчмаркинга, обмена лучшими практиками управления в организациях общественного сектора. Наиболее инновационным для России элементом CAF, является оценка системы менеджмента не только в разрезе достигнутых результатов, но и через призму имеющихся возможностей [6].

Таким образом, к числу основных перспективных механизмов развития системы качественного и оперативного обслуживания населения в подразделениях государственной и муниципальной службы и в подведомственных организациях, которым делегировано предоставление потребителям ряда услуг, следует отнести:

1. установление объективных, стандартизированных критериев оценки эффективности услуг;
2. использование возможностей для внедрения системы международных стандартов модели CAF позволяющее решать такие задачи, как повышение эффективности и прозрачности деятельности органов исполнительной власти различных уровней на основе самооценки по критериям модели, в том числе в сфере обслуживания населения;
3. соответственно, для решения данных задач появляется необходимость подготовки кадров для формирующейся системы предоставления населению государственных и муниципальных услуг, в том числе в автономных учреждениях, специализированных на исполнении данных функций.

Список литературы:

1. Хэгрут С., Крунваль К., Рибердаль К., Рюдебек К. Местное самоуправление в Швеции. Традиции и реформы. Стокгольм: Шведский институт, 2000.

2. Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. Административная реформа в России: некоторые итоги и задачи юридической науки // Журнал российского права. - 2006. - № 11
3. Закон Российской Федерации Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг Федеральный от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ // Российская газета 30 июля 2010 г.
4. Паршин М.В., Кирсанов М.В., Литвинова Н.А. Кадровый конкурс на государственной службе: опыт и перспективы // Реформа государственного управления в России: взгляд изнутри. М.: Минэкономразвития России. - С. 65-85.
5. Чингос П.Т. Оплата по результату. Из опыта оплаты труда персонала в США. М.: Издательский дом «Вильямс», 2004.
6. Система оценки и улучшения качества в организациях бюджетной сферы и органах государственного и муниципального управления. Версия 2006 года (CAF 2006). [Электронный ресурс] URL: <http://benchmarking.economic.ispu.ru/epus.htm>

Literature:

1. Hagrut C, Krunval K, Riberdal K, Rjudebek K. Mestnoe samoupravlenie in Sweden. Traditions and reforms. – Stockholm: the Swedish institute, 2000.
2. Naryshkin S.E., Habrieva T.JA. administrative reform in Russia: some results and jurisprudence problems // Magazine of the Russian right. – 2006, № 11/
3. The federal law of the Russian Federation from July, 27th, 2010 N 210-FZ "About the organization of granting of the state and municipal services" // the Russian newspaper, on July, 30th, 2010
4. Parshin M. V, Kirsanov M. V, Litvinova N.A. personnel competition in public service: experience and prospects // government Reform in Russia: a sight from within. – M: Ministry of economic development and trade of Russia, В. И, with. 65-85.
5. Chingos P. T. Payment by result. From experience of payment of the personnel in the USA. – M: the Publishing house "Williams", 2004.
6. System of an estimation and quality improvement in the organizations of budgetary sphere and bodies of the state and municipal management. Version 2006 (CAF 2006). [Electronic resource]. URL: <http://benchmarking.economic.ispu.ru/epus.htm>