
Э. ХЛИВИЦКАС, Б. МЕЛЬНИКАС

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ТРУДА ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

Повышение эффективности труда государственных служащих — приоритетная проблема переходного периода. Развитие современных экономических, социальных, управленческих наук непосредственно связано с осознанием и исследованием чрезвычайно сложных процессов, проявляющихся в последнее время и отражающих логику переходного периода.

Она имеет многочисленные *универсальные* проявления, ибо “переходность” свойственна практически всем секторам социальной и экономической жизни. В современном мире интенсивно идут процессы глобализации рынков, ускорения научно-технического прогресса и экономических обменов, резкого возрастания масштабов инновационного предпринимательства, всеобщей информатизации и развития информационного общества. В этих условиях, естественно, формируется новое качество общества и государства и во все возрастающих объемах происходит переход к новым формам и стандартам социальной и экономической активности.

Кроме того, универсальность логики переходного периода часто дополняется и *региональными особенностями* развития социальных и экономических систем. Так, в странах Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) “переходность” в значительной степени предопределяется *противоречивостью* эволюции рыночных отношений на базе расформировавшихся плановых структур при одновременном отсутствии глубинных традиций социальной и экономической жизни истинно демократического и открытого общества, ответственно реализующего приоритеты общечеловеческих ценностей. Можно утверждать, что именно региональные особенности в совокупности с универсальными признаками “переходности” отражают как современный уровень, так и направленность развития современного общества, его социальной и политической систем и экономики.

Из этого следует, что в странах ЦВЕ современное состояние общества и его экономики предопределяется двумя группами факторов, характеризующими: *общие* тенденции развития глобальной среды и *специфику* общественных отношений в среде, отличающейся недостаточностью исторического опыта открытости, демократии и свободной конкуренции.

Оценивая современную ситуацию в странах ЦВЕ, следует особое внимание уделять тем обстоятельствам развития общества переходного периода, которые отражают *интеграционный потенциал* этих стран, способность своевременно включаться в общую систему глобальных экономических, социальных и технологических преобразований. В данных странах интенсивно идет процесс формирования и развития качественно новых социальных и экономических структур, способных активно войти в открытые пространства глобальной среды, отличающейся резким обострением конкуренции и ускорением технологического и информационного прогресса. Однако говорить о включении в глобальные пространства можно лишь при соблюдении определенных условий. В числе последних важными являются условия, обеспечивающие необходимое качество государственного управления, административной и управленческой деятельности и постоянное повышение эффективности труда государственных служащих в соответствии с требованиями, вытекающими из особенностей развития глобальных информационных,

технологических и экономических пространств и интенсификации интернациональных культурных обменов.

Все перечисленные условия предполагают выявление, постановку и решение многих научных и практических проблем. Можно утверждать, что эти проблемы, особенно проблемы повышения эффективности труда госслужащих, относятся к разряду наиболее *приоритетных* и *актуальных* проблем переходного периода.

Повышение эффективности труда госслужащих применительно к специфическим условиям стран ЦВЕ должно рассматриваться в качестве *особо важной и весьма перспективной области исследований по обществу переходного периода*. В основу этих исследований должно быть положено выявление наиболее *общих закономерностей*, отражающих сущность труда госслужащих в условиях переходного периода. Такие закономерности следует рассматривать как наиболее репрезентативную характеристику общества переходного периода в части оценки обстоятельств, условий и уровня эффективности труда госслужащих.

Труд государственных служащих в условиях переходного периода отличается многими закономерностями. Наиболее существенные из них отражают:

- приоритетность наращивания и все более полного использования их *творческого и инновационного потенциала*. В условиях переходного периода увеличиваются реальные потребности в способностях госслужащих творчески и нестандартно оценивать ситуацию и находить инновационные решения актуальных проблем. Потребности в таких способностях вытекают как из динамики технологических, информационных, экономических, социальных, культурных и политических изменений, свойственных переходному периоду, так и из повышенных требований, касающихся адаптации применительно к все более сложным условиям в качественно новой ситуации;

- возрастание *неопределенности* и повышение уровня *риска* в формировании и принятии госслужащими управленческих решений. Данная закономерность отражает то, что “переходность” проявляется в повышенной неопределенности ситуаций и в рискованности большей части возможных управленческих решений. Поэтому необходимость реагирования на возрастание неопределенности и повышение риска может рассматриваться как существенное обстоятельство переходного периода;

- необходимость все более значительного сбалансирования личных интересов госслужащих как с интересами возглавляемых ими *коллективов*, так и с интересами администрируемых ими *систем общества* в целом; данное обстоятельство является особенно важным, поскольку в условиях переходного периода часто проявляется чрезмерная приоритетность именно личных интересов отдельных госслужащих при почти полном (или даже полном) игнорировании интересов коллективов и общественных интересов. Это может приводить к обострению конфликтов в различных слоях общества и тем самым — к снижению эффективности или даже к разрушению социальных, управленческих и хозяйственных структур;

- недостаточность как теоретической подготовки, так и практического опыта и навыков управления, администрирования и руководства, требуемых для эффективной деятельности в условиях демократического общества и открытой рыночной экономики, развивающейся при обострении конкуренции в ходе глобализации и интенсивной интернационализации экономических связей. Госслужащие переходного периода являются, по существу, представителями “первого поколения” специалистов и руководителей, работающих в условиях глобализирующегося открытого общества и открытого рынка. Поэтому их реальная квалификация часто недостаточна для восприятия закономерностей и традиций современной социальной и экономической жизни. В данный период им в основном присущи поверхностность и примитивность мышления, провинциализм управленческой, политической, социальной и экономической культуры; им сложно адаптироваться к моделям поведения, принятым в мировой практике, особенно в высокоразвитых странах;

- необходимость ориентации управленческих решений на *ускоренное обновление общества, его структур, на обновление всевозможных продуктов, на наращивание объемов деятельности в глобальных пространствах*, а также на *рационализацию специализации и форм разделения труда*. Данная закономерность отражает потребность в способности госслужащих адекватно реагировать на важнейшие тенденции в развитии управленческой, политической, экономической и хозяйственной деятельности, прежде всего на тенденции, связанные со всеобщей информатизацией, всесторонним ускорением научно-технического прогресса и глобальных обменов.

Перечисленные и ряд других подобных закономерностей отражают сложность и противоречивость современной ситуации, характерной для условий труда госслужащих. Эти закономерности во многом универсальны и имеют место в большинстве ситуаций, свойственных обществу переходного периода, их исследование выступает важнейшей предпосылкой реального повышения эффективности труда госслужащих. Именно по этой причине интересен, в частности, эмпирический опыт исследования закономерностей и возможностей в повышении эффективности их труда, накопленный при изучении особенностей переходного периода в Литве и других странах ЦВЕ.

Создание целостных систем комплексной подготовки и повышения квалификации — существенный фактор роста эффективности труда госслужащих. Необходимость создания и дальнейшего развития целостных систем комплексной подготовки и последующего непрерывного повышения квалификации госслужащих определяется несколькими обстоятельствами:

- современное общество предъявляет к государственной службе все более высокие требования, выполнить которые можно только посредством коренного усовершенствования квалификации госслужащих, развития их способностей, усвоения ими новых знаний, овладения новыми навыками, позитивного изменения воззрений и мотиваций;

- осуществляемая рационализация всей системы государственного администрирования зачастую предполагает общее сокращение численности госслужащих. Это требует от лиц, состоящих на госслужбе, овладения все более высокой квалификацией широкого спектра и постоянного развития способностей;

- процесс вступления большинства стран ЦВЕ в Европейский союз предопределяет необходимость того, что госслужащие должны хорошо разбираться в особенностях функционирования не только государственной службы своей страны, но и ЕС в целом. Это, в свою очередь, предполагает качественно иную компетенцию и квалификацию;

- на госслужбе в странах ЦВЕ до последнего времени преобладали требования, касающиеся профессиональности и компетенции госслужащих в относительно узкой специальной области, а общей управленческой компетенции и квалификации в области администрирования уделялась второстепенная роль. В результате не хватало управленческой и административной квалификации;

- темпы организационных, информационных, экономических и технических преобразований в сфере госслужбы постоянно возрастают, что требует перманентной квалификационной адаптации госслужащих ко все более и все чаще изменяющимся условиям труда;

- неизменное внимание общества к госслужбе требует, чтобы госслужащие всех уровней были способны с возрастающей ответственностью эффективно выполнять все более сложную работу, проявляя склонность к сознательному и качественному планированию и организации своей деятельности, а также к стратегическому мышлению.

Среди сотрудников различных органов государственного управления и учреждений публичного сектора во многих странах ЦВЕ до недавнего времени преобладала убежденность в том, что госсектор, особенно структуры его управления, является наиболее стабильной частью всей системы организаций, предприятий и учреждений, имеющих в каждой стране. Госсектор в целом в основном отождест-

влялся со стабильной, надежной структурой, мало подверженной влиянию окружающей среды. В последнее время такая позиция претерпела резкие изменения. Стало понятно, что именно в области госуправления и публичного администрирования более, чем в любой другой области, необходимы развитие мышления, умелое планирование, комплексный анализ изменений с учетом факторов резко изменяющихся условий внешней среды.

Госслужащие, работающие в структурах госуправления и исполняющие функции администрирования, должны быть способны выполнять свои обязанности функционально, полезно и эффективно. Им нужны соответствующие знания, навыки, способности сочетать методы и формы разносторонней деятельности. Им необходимо хорошо понимать принципы формирования бюджета, управления персоналом, политического анализа; уметь анализировать внутреннюю среду и внешние условия; мыслить и действовать стратегически, соблюдая при этом высокие этические нормы и стандарты. Госслужащие должны отличаться коммуникабельностью в работе с группами или различными коллективными структурами, способностью корректно общаться с гражданами, обладать другими качествами, требующимися для работы в госструктурах.

Кстати, в деле повышения эффективности труда государственных служащих особую роль играет развитие стратегического мышления, которое в первую очередь необходимо сотрудникам руководящих звеньев каждой административной системы.

Отмеченные обстоятельства позволяют оценить значимость проблем, которые предстоит решить, создавая и развивая целостную систему комплексной подготовки и последующего непрерывного повышения квалификации госслужащих. При этом необходимо иметь в виду, что создание такой системы следует рассматривать как приоритетное направление в деле устранения тех недостатков, которые в сфере повышения квалификации государственных служащих проявились в последние годы.

В ходе создания и дальнейшего развития вышеназванной системы целесообразно принять во внимание, что важнейшими недостатками в работе по повышению квалификации, проявляющимися по существу во всех государствах ЦВЕ, в настоящее время является следующее:

- практически во всех случаях отсутствует долгосрочная политика повышения квалификации госслужащих. Государством не создана система перманентного повышения квалификации, которая охватывала бы подготовку и повышение квалификации госслужащих всех звеньев как целостное явление;
- не определены приоритеты повышения квалификации в масштабе государства, не выделены приоритетные группы госслужащих, качеству квалификации которых должно уделяться особое внимание в течение ближайших 3–5 лет, не сформулированы приоритеты повышения квалификации госслужащих по отдельным его видам на ближайшие годы;
- повсеместно проявляется низкий престиж работы госслужащих, имеет место недостаточное внимание государства и большинства высших государственных руководителей к реальным нуждам повышения квалификации и самосовершенствования их во всех звеньях государственного управления и государственного сектора;
- не определены взаимоотношения между многочисленными звеньями и участниками системы повышения квалификации, а в государственном масштабе — ответственность за надежность функционирования всей системы;
- несмотря на то, что процессы повышения квалификации охватывают подсистемы вводного обучения госслужащих и последующего “пополнения” квалификации, в реальной практике эти две подсистемы не получили должного развития. Так, до сих пор не реализован основополагающий принцип разделения и взаимодополнения названных подсистем, предполагая, что при условии вводного обучения должно преобладать формальное обучение, а в последующем “пополнении” — повышение квалификации (неформальное);

- не удалось добиться того, чтобы децентрализация управления стала одним из важнейших принципов организации неформального повышения квалификации;

- проявляется недостаточность потенциала служб по работе с персоналом в решении задач повышения квалификации (определение потребности в нем, планирование, оценка его результатов, планирование карьеры госслужащих в целом и т. д.). Службы по работе с персоналом не располагают банками “образов” профессий госслужащих своих ведомств и не занимаются формированием таких банков: описания квалификации и характеристики задач, решаемых госслужащими, должны быть включены в “образы” их профессий и стать ориентиром для повышения квалификации в соответствующей области приобретения знаний, формирования навыков и умений;

- не обеспечена адекватность систем повышения квалификации системам по оценке результатов деятельности госслужащих;

- отсутствует четкая связь между процессами обновления и оценки знаний госслужащих и процессами планирования их карьеры и заработной платы;

- в государственном масштабе отсутствуют должностной контроль качества повышения квалификации, различные программы повышения квалификации. Учебные программы, реализуемые в сфере повышения квалификации и в сфере высшего, среднего специального и иного образования, между собой не увязаны.

Многие недостатки в работе по повышению квалификации проявляются как на уровне учреждений и организаций в сфере государственного управления и публичного администрирования, так и на уровне учреждений, непосредственно выполняющих различные функции по повышению квалификации. В числе таких недостатков могут быть указаны следующие:

- проявляется неопределенность приоритетов повышения квалификации госслужащих по различным видам повышения квалификации;

- отсутствуют как единая общегосударственная информационная система повышения квалификации госслужащих, так и подобные системы в масштабе отдельных институций и учреждений;

- не созданы системы оценки качества программ повышения квалификации и анализа потребностей в повышении квалификации;

- отсутствуют системы оценки эффективности повышения квалификации, не исследуется влияние повышения квалификации на результативность профессиональной деятельности служащих и институций;

- нет системы подготовки повышения квалификации преподавателей для государственной службы;

- недостаточно используются возможности и “пропускные способности” имеющихся учебных центров.

Изложенные, а также многие другие обстоятельства указывают на актуальность и необходимость создания и дальнейшего развития целостных комплексных систем повышения квалификации госслужащих в большинстве стран ЦВЕ. В ходе разработки и внедрения таких систем предстоит решать многие вопросы, в частности, вопросы формирования стратегий повышения квалификации госслужащих как в масштабе государства вообще, так и в сфере деятельности конкретных институций и организаций. В этом смысле на вопросах стратегического планирования и управления в области повышения квалификации госслужащих следует остановиться отдельно.

Стратегическое планирование и управление в области повышения квалификации госслужащих. Предпосылки для разработки и реализации стратегических решений в области повышения квалификации госслужащих в странах ЦВЕ заложены в законодательной базе, предназначенной для правового регулирования государственной службы. Например, в Литве весьма детально определен правовой статус повышения квалификации госслужащих, установлены принципы планирования и финансового обоснования данного процесса. Важно то, что в законодательном порядке определены виды повышения квалификации, установлены требования к управлению повышением квалификации, предусмотрены необходимые

финансовые ресурсы. Из опыта, накопленного в Литве и в некоторых других странах ЦВЕ, видно, что действующим законодательством предусмотрены весьма серьезные гарантии: в сметах расходов институций или учреждений должны предусматриваться соответствующие средства для повышения квалификации госслужащих (в структуре ассигнований на заработную плату госслужащих они должны составлять от 1 до 5 %).

В Литве, как и в других странах ЦВЕ, созданы и действуют учреждения повышения квалификации госслужащих. В Литве при большинстве министерств существуют ведомственные учебные центры, организующие эту работу в своих ведомствах, имеются также различные центры при высших учебных заведениях, создан Литовский институт публичного администрирования. Все эти учреждения являются членами Ассоциации публичного администрирования и образуют развитую систему подразделений, обеспечивающих целенаправленное формирование квалификации госслужащих.

Следует, кстати, отметить, что наличие аналогичной законодательной базы в большинстве стран ЦВЕ делает сопоставимыми подходы к повышению квалификации госслужащих, реализуемые в этих странах.

Что касается непосредственно стратегического планирования в области повышения квалификации государственных служащих, то следует указать на несколько наиболее общих подходов, которые в последнее время сложились в большинстве стран ЦВЕ. Прежде всего можно отметить те подходы, которые отражают определение целей повышения квалификации госслужащих. Как показывает опыт, сложившийся в этих странах, цели повышения квалификации все в большей мере принято определять из следующих установок:

- цели должны “увязывать” процессы и системы повышения квалификации с условиями внешней среды: они должны указывать на взаимодействие систем повышения квалификации с динамикой общей экономической и политической ситуации; с их помощью должны определяться приоритеты в области повышения квалификации, имеется в виду не только необходимость приспособиться к существующим условиям окружающей среды, но и предвидеть возможные проблемы и конфликты в будущем, а также наметить способы их преодоления и решения последующих задач;

- повышение квалификации должно рассматриваться как системное явление;
- в ходе определения целей следует оценивать ресурсы, имеющиеся в распоряжении государства и отдельных институций повышения квалификации, а также потенциал каждой из них, разрабатывать перспективные мероприятия, направленные на совершенствование повышения квалификации, учитывать другие факторы.

Подходы к целеполаганию в области повышения квалификации госслужащих, накопленные в Литве и других странах ЦВЕ, отражают перспективу стратегического планирования и управления как развитием госслужбы в целом, так и совершенствованием системы повышения квалификации госслужащих, в частности. Можно утверждать, что совершенствование стратегического планирования и управления в области повышения квалификации является в конечном итоге весьма существенным фактором повышения эффективности всей государственной службы и труда государственных служащих.

Перспективные направления дальнейших исследований в области эффективности труда и повышения квалификации госслужащих. Осознание того обстоятельства, что повышение эффективности труда государственных служащих является приоритетной проблемой общества переходного периода, позволяет определить направления дальнейших исследований, предназначенных для обеспечения социально-экономического развития этого общества средствами усовершенствования управленческого труда. В числе таких направлений особо следует выделить:

- исследования возможностей *демократизации* и *либерализации* труда госслужащих, ориентированные на то, чтобы были созданы и распространены такие модели управленческого труда, использование которых позволяло бы в каждом

конкретном случае рационально распределять между различными субъектами основные функции управления, обязанности по их выполнению, а также как можно более полно включать сотрудников и руководителей учреждений государственного управления и различных подчиненных в процесс управленческой деятельности;

- исследования в области все более полной *информатизации и автоматизации* управления для обеспечения реального роста производительности управленческого труда за счет внедрения современных информационных технологий и использования возможностей развития коммуникационной техники;

- исследования в области *психологии труда* госслужащих для выявления закономерностей и проблем, касающихся психологической подготовки и психологии управленческой деятельности;

- изучение *правовых* обстоятельств совершенствования труда госслужащих для адаптации систем правового регулирования применительно к условиям современной экономической и социальной жизни;

- анализ *специфики* труда госслужащих как отдельных ведомств и систем, так и отдельных стран переходного периода.

Дальнейшие исследования в этих направлениях могут реально способствовать развитию общества переходного периода.

Обобщая изложенное, можно сделать следующие *выводы*:

- повышение эффективности труда госслужащих следует рассматривать как существенный фактор модернизации современного государства и развития современного общества;

- важнейшей предпосылкой и серьезнейшим условием повышения эффективности труда госслужащих является создание и дальнейшее развитие целостных систем комплексной подготовки и повышения квалификации. Их функционирование призвано обеспечить постоянное пополнение всего потенциала госслужбы новыми интеллектуальными возможностями, знаниями, умениями и навыками, которые соответствовали бы все возрастающим требованиям, проистекающим из динамики современной эпохи;

- приоритетным направлением развития систем повышения квалификации является совершенствование стратегического планирования и управления в области развития этих систем.

Дальнейшее внимание к проблемам повышения эффективности труда государственных служащих и к их квалификации — важное условие совершенствования общества и его жизнедеятельности в Центральной и Восточной Европе.

Литература

- Гвишиани Д. М.* Организация и управление. М., 1998.
Гелб А.Х., Грей Ч.У. Экономические преобразования в странах Центральной и Восточной Европы. М., 1995.
Мельникас Б.И. Трансформации: На лит. яз. Вильнюс, 2002.
Стиглиц Д. Ю. Экономика государственного сектора. М., 1997.