**Содержание**

Введение

1 Особенности профессиональной подготовки государственных и

муниципальных служащих в России

1.1 Правовые основы профессиональной подготовки государственных

и муниципальных служащихв Российской Федерации

1.2 Теоретические основы подготовки государственных и

муниципальных служащих

1.3 Система управление профессиональной подготовки государственных

и муниципальных служащих

2 Зарубежный опыт профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих

2.1 Концепции и формы профессиональной подготовки

государственных и муниципальных служащих за рубежом

2.2 Виды и методы профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих за рубежом

2.3 Система повышения квалификации и профессиональной

подготовки государственных и муниципальных служащих

за рубежом

3 Анализ возможностей адаптации зарубежного опыта

профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих в российских условиях

3.1 Адаптация японского опыта профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих к российским условиям

3.2 Адаптация опыта подготовки и переподготовки государственных и муниципальных служащих в Германии к российским условиям

Заключение

Список использованной литературы

**Введение**

В настоящее время в российском обществе происходят кардинальные изменения в экономической, политической, социальной и духовной сфере. Под их воздействием изменятся система образования государственных и муниципальных служащих. В свою очередь, изменения в этой системе обучения приводят к изменениям их знаний, умений и навыков государственных и муниципальных служащих.

Для того чтобы эффективно управлять изменениями в различных областях общественной жизни, служащие должны иметь специальный уровень профессиональной подготовки т. к. профессиональная подготовка один из самых эффективных методов решения данной проблемы. Профессиональная подготовка позволяет освоить новые знаний, умения, навыки и проблемы обеспечения высокого качества обучения.

В связи с требованием профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих, нацеленных на постоянное повышение профессиональных знаний и должностной рост, происходит ориентация образования на данные потребности, интересы и конечные результаты, поиск и внедрение новых методов обучения и технологий, прежде всего дистанционного обучения и Интернет-образования. К числу наиболее актуальных относится проблема финансирования дополнительного профессионального образования государственных служащих. Источниками финансирования их обучения являются бюджетные и внебюджетные средства. Актуальной является проблема подготовки государственных и муниципальных служащих, впервые принятых на государственную службу. Ее актуальность определяется частой сменяемостью государственных служащих из-за постоянной перестройки федеральных органов исполнительной власти, увеличением численности государственных и муниципальных служащих, многие из которых не имеют необходимых знаний и опыта работы в государственной и муниципальной службе. Для решения вышеуказанных проблем необходимо, на мой взгляд, изучить профессиональную подготовку государственных и муниципальных служащих в России и за рубежом.

В соответствии с поставленной целью необходимо решить ряд следующих задач: изучить особенности профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих в России, рассмотреть зарубежный опыт профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих, изучить правовые основы профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих в Российской Федерации, рассмотреть систему профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих за рубежом, изучить анализ возможностей адаптации зарубежного опыта профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих к российским условиям.

Для изучения и решение поставленной цели необходимо провести исследование литературы по данной тематике, а также проанализировать мнение ученых и специалистов, по вопросам профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих в России и за рубежом. Я считаю, что профессиональная подготовка в органах государственной власти и муниципального управления является важным условием в профессиональной деятельности государственных и муниципальных служащих т.к. от профессионализма государственных и муниципальных служащих зависит профессиональная построение эффективной системы государственного управления и как следствие, дальнейшее позитивное развитие и процветание страны.

**1 Особенности ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКИ**

**государственных и муниципальных служащих**

**В РОССИИ**

Рассмотрим особенности профессиональной подготовки государственных служащих. Все имеющиеся формы обучения, можно разделить на две основных группы: на рабочем месте и вне рабочего места. Если используется какая-либо форма «вне рабочего места», то должны быть обязательно выполнены два условия [12,213 – 214]:

– планомерность «отрыва» и заблаговременность подготовки замены служащего;

– компенсационная основа замены, например, последовательное отвлечение служащего с взаимозаменяемостью или материальная компенсация повышенной нагрузки.

Известно несколько форм образования «на рабочем месте». Причем все эти формы должны рассматриваться в единстве и образовывать непрерывный цикл. К этим формам относятся:

– введение дополнительных, планомерных заданий и указаний, направленных на овладение новыми приемами работы под руководством и контролем наставника или куратора;

– смена рабочих мест (ротация) — планомерное изменение на определенное время профессионального и социального окружения;

– передача ограниченной ответственности за выполнение определенных задач более высокого уровня иерархии: особенно подходит данная форма при предлагаемом служебном продвижении работника;

– выдача особых заданий, участие в работе проектных целевых групп;

– участие в работе совещаний, комиссий более высокого иерархического уровня;

– подготовка аналитических обзоров информационных источников по определенной проблеме.

Формы образования «вне рабочего места» также должны носить планомерный и непрерывный характер при обязательном выполнении условий, указанных ранее

Все мероприятия по повышению квалификации кадров вне рабочего места подразделяются на [13,132]:

– повышение квалификации работников, работающих в государственном аппарате управления первые два года. Это обучение включает семинары, где слушатели знакомятся с основами теории и практики управления, приобретают юридические или экономические знания, а также изучают основы информационной техники;

– повышение квалификации по отраслям функциям деятельности специалистов и руководящих работников государственного аппарата, т.е. их готовят к выполнению более сложных задач и функций более ответственных постов.

Здесь преобладающее значение получают семинары по следующим темам:

– управление персоналом, отношения руководства и сотрудничества

– методы планирования и принятия решений, оценка проектов программ;

– информационная техника, делопроизводство, этика служебной переписки, техника личной работы;

– макроэкономика, основные экономические теории и закономерности их воплощения;

– отраслевые особенности микроэкономики;

– законодательство, его особые случаи применительно к отраслям;

– риторика, техника ведения переговоров;

– связи с общественностью;

– этика служебных отношений;

– иностранный язык с отраслевой специализацией.

В мероприятиях по повышению квалификации определенное внимание должно уделяться подготовке государственных служащих к аппаратной работе.

Этому посвящены семинары по ознакомлению с основными чертами регламента работы Федерального собрания РФ и парламентов других государств.

На таких семинарах слушатели получают представление о:

– формулировании и обсуждении повестки дня;

– регламенте докладов;

– распределении должностных функций между различными федеральными органами;

– представлении проектов законов, резолюций и различных информационных материалов.

Необходимо отдельно выделить семинары по таким проблемам, как:

– развитие парламентаризма в странах развитой демократии;

– экономические и правовые вопросы деятельности международных организаций (например, Европейского сообщества, Банка реконструкции и развития (Международного валютного фонда и т.п.);

– международное право.

В качестве специализированных тем могут быть предложены такие как:

– конституция;

– правительственная и административная система;

– экономика: (Германии, Франции, стран Восточной Европы и т.д.).

Служащие ответственных должностей (ведущей, главной и высшей групп), претендующие на занятие более высоких должностей, проходят обучение по углубленной программе. Часть тем представлена в общих чертах, по темам первостепенной важности даются более глубокие знания.

«Принимая во внимание тот факт, что подготовка - это не просто получение новых знаний, знакомство с новыми возможностями, результатом обучения должна быть способность руководителей находить более эффективные решения в каждодневной практике». Специфика подготовки руководителей определяется структурой и содержанием их профессиональной деятельности.

Среди важнейших целей, профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих можно выделить следующие [6,32]:

– дать знания, необходимые для успешного решения стоящих перед руководителем задач;

– обучить навыкам и умениям, необходимым для эффективного руководства;

– дать возможность творчески переосмыслить свою повседневную работу и стимулировать потребность в совершенствовании собственной работы;

– способствовать успешному достижению целей акционерного общества.

Результатом обучения высшего звена управления должен стать более высокий уровень понимания руководителями стоящих перед ними управленческих задач и резервов более эффективного управления персоналом в процессе реализации организационных целей. Чтобы реформа государственной службы принесла практическую пользу, необходимо подготовить новые кадры, обеспечить условия для их профессионального отбора и роста, усвоения ими тех знаний и навыков, которые требуются для должного выполнения профессиональных обязанностей.

Подготовка и продвижение новых кадров являются критическим условием, без которого успех реформы невозможен. Любые правовые акты, регулирующие госслужбы, эфемерны, если аппарат не будет стремиться ими руководствоваться (более того, должным образом подготовленные кадры во многом могут исправить или хотя бы смягчить недостатки "плохих" правовых актов, поскольку аппарат устанавливает практику нормоприменения). Однако подготовка новых кадров – это самая трудоемкая и длительная часть реформы: новый стиль профессиональной деятельности, этические нормы, новые взгляды на содержание профессии и способы выполнения обязанностей не проявляются сразу. Только войдя в практику право применения, преодолев давление со стороны прежних традиций и выстояв в борьбе с ними, эти нормы станут основой эффективной работы государственной службы в гражданском обществе и смогут привести к изменению ситуации в целом.

Подготовка, переподготовка и повышение квалификации работников государственной и муниципальной службы должны опираться на определенные принципы и реализовываться с помощью системы организационных мер, регулирующих учебный процесс. Характер и тип подготовки и переподготовки государственных служащих определяются тем, для какой системы государственного управления они предназначены. В частности, государственная служба гражданского общества требует от служащих ряда качеств, выступающих одновременно образовательными принципами подготовки, переподготовки и повышения квалификации госслужащих. Эти качества должны быть осознаны, развиты и систематизированы, хотя их исходное присутствие обусловлено в большей или меньшей мере самой включенностью претендентов на должности в систему государственной службы и госслужащих в общество. Естественно, что в гражданском обществе требуемые качества изначально присутствуют в большей степени. Принципы профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих могут быть разделены на профессиональные и общегражданские (т.е. требуется формирование гражданских качеств, выраженных у государственных служащих в более концентрированном виде, нежели у других граждан), на внутрикорпоративные и задающие отношения корпорации бюрократии с гражданами и другими общественными институтами; кроме того, выделяется группа принципов объединения профессиональных приоритетов и волевых качеств.

Общегражданские принципы предполагают:

– развитие повышенного чувства ответственности и гражданского сознания, в том числе ряда специфических этических качеств, таких, как гражданский долг;

– внедрение в поведение навыков мотивирующего и мотивированного воздействия на окружающих;

– честность и неподверженность коррупционным воздействиям.

Профессиональные принципы включают:

– наличие специальных знаний из областей политологии, экономики, социальной психологии, истории и теории мирового и отечественного государственного управления, социологии, права и др.;

– умение использовать эти знания;

– стремление постоянно повышать свой профессиональный уровень.

– внутрикорпоративные принципы предполагают укоренение навыков руководящей работы, в том числе лидерских качеств, а также умение соразмерять цели и способы их достижения.

Принципы обращенности корпорации бюрократии к гражданам и другим общественным институтам сводятся к принятию модели открытого и предсказуемого поведения, учету разнообразных позиций и умению найти их оптимальную и принимаемую обществом результирующую, ведущую в то же время к достижению поставленных и принятых обществом политических целей, к максимально возможному удовлетворению общественных потребностей и ожиданий.

Названные принципы, будучи структурированными, предполагают существование государственного управления как комплексной учебной дисциплины, включающей в себя (интегрирующей) элементы различных знаний. Эти знания для госслужащего должны быть усвоены не просто в качестве свода абстрактных сведений, а в виде установок на деятельность что может быть обеспечено только особым построением курсов воспитания. В курсы для госслужащих непременно следует включать компоненты реальной управленческой деятельности и ее имитации. Повышенная роль тренингов, практик, имитационных методов и приемов и т.п. по сравнению с традиционными лекциями и семинарами может способствовать достижению указанной цели воспитания госслужащих, устанавливая родство подготовки госслужащих и врачей-практиков.

Организация подготовки, переподготовки и повышения квалификации, государственных и муниципальных служащих подчинена оптимальной реализации указанных выше принципов и включает в себя систему мер по созданию новых, перепрофилированию и улучшению существующих специальных учебных заведений и их подразделений, а также по оптимизации механизмов конкурсного отбора и селекции как обучаемых, так и обучающих. Однако реальность весьма далека от этого идеала.

* 1. **Правовые основы профессиональной подготовки**

**государственных и муниципальных служащих в России.**

На управление происходящими изменениями в системе образования государственных и муниципальных служащих следует влиять путем создания и изменения ее нормативной правовой базы Основными федеральными законами, которые определяют функционирование и развитие этой системы, являются законы "Об основах государственной службы", "Об образовании", "О высшем и послевузовском профессиональном образовании". Вместе с тем необходим федеральный закон "О дополнительном образовании", который бы регулировал сферу дополнительного профессионального образования. Статья 26 "Дополнительное образование" Федерального закона "Об образовании" явно недостаточна для этих целей.

Нормативно-правовую базу дополнительного профессионального образования государственных служащих составляют также Указы Президента РФ, постановления Правительства Российской Федерации, нормативные документы Министерства образования Российской Федерации. Происходящие изменения в российском обществе, системе образования должны находить свое отражение в нормативных документах. Приняты взамен старых новые постановления Правительства Российской Федерации об утверждении положений о государственном заказе и Межведомственной комиссии по профессиональной переподготовке и повышению квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти. Утвержден, а затем отменен новый государственный образовательный стандарт дополнительного профессионального образования (повышения квалификации и профессиональной переподготовки) федеральных государственных служащих. Указ Президента Российской Федерации от 7 февраля 1995 года № 103 «О государственном заказе на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих» устанавливает что, переподготовку и повышение квалификации государственных служащих занимающих должности, определенные соответствующими перечнями государственных должностей федеральной государственной службы, осуществляется на основе государственного заказа за счет средств федерального бюджета. Постановление Правительства Российской Федерации от 13 сентября 1994 года №1047 (в ред. Постановление Правительства Российской Федерации от 19.09.1997). «Об организации переподготовки и повышении квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти». Это постановление устанавливает, что переподготовки и повышение квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти осуществляется на основе государственного заказа. Указ Президента Российской Федерации от 3 сентября 1997 года №983 «О дополнительных мерах по подготовке государственных и муниципальных служащих» Устанавливает, что Администрация Президента Российской Федерации совместно с Аппаратом Правительства Российской Федерации утверждает ежегодно план подготовки государственных и муниципальных служащих. В дальнейшем для эффективного влияния на управление изменениями в дополнительном профессиональном образовании следует принимать новые и вносить необходимые изменения в существующие законы, постановления, распоряжения, государственные образовательные стандарты и программы, положения [3,39].

С целью совершенствования учебно-методического обеспечения повышения квалификации и профессиональной переподготовки, государственных и муниципальных служащим целесообразно создать на базе Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации постоянно действующее Учебно-методическое объединение по дополнительному профессиональному образованию государственных и муниципальных служащих. В его состав могли бы войти представители других высших учебных заведений, осуществляющих профессиональную переподготовку и повышение квалификации государственных и муниципальных служащих.

* 1. **Теоретические основы подготовки государственных и**

**муниципальных служащих в Российской Федерации**

Подготовка управленческих кадров осуществляется в системе образования. Как и любая система, образование состоит из взаимосвязанных элементов. Основными элементами данной системы являются государственные образовательные стандарты и программы, учреждения образования, органы управления образованием, подведомственные им организации, общественные объединения. Подготовка кадров для управления включает относительно самостоятельные уровни, являющимися подсистемами образования – среднее, высшее, послевузовское, дополнительное профессиональное образование.

Среднее профессиональное образование призвано готовить специалистов среднего звена. Оно может быть получено, в средних специальных учебных заведениях или на первой ступени образовательных учреждений высшего профессионального образования.

В среднем специальном учебном заведении могут реализовываться основные профессиональные образовательные программы начального профессионального образования и дополнительные профессиональные образовательные программы среднего профессионального и начального профессионального образования. Существуют следующие виды средних специальных учебных заведений [5,219]:

– техникум (училище) – среднее специальное учебное заведение, реализующее основные профессиональные образовательные программы среднего профессионального образования базового уровня;

– колледж – среднее специальное учебное заведение, реализующее основные профессиональные образовательные программы среднего профессионального образования базового и повышенного уровня. Колледж осуществляет уровневую подготовку специалистов со средним профессиональным образованием, является многофункциональным многопрофильным образовательным учреждением.

Среднее специальное учебное заведение, имеющее дарственную аккредитацию, выдает выпускникам, освоившим соответствующую образовательную программу в полном объеме и прошедшим итоговую государственную аттестаций диплом государственного образца о среднем профессиональном образовании.

Высшее профессиональное образование имеет три ступени, на каждой из которых присваивается квалификация – бакалавр, дипломированный специалист, магистр. Для получения квалификации (степени) "бакалавр" срок освоения основных образовательных программ составляет не менее четырех, "дипломированный специалист" – пяти, "магистр" – шести лет. Высшее профессиональное образование осуществляют высшие учебные заведения, основными видами которых являются университет, академия, институт. Различия между ними состоят в основном в масштабах деятельности. Университет в отличие от академии и института реализует образовательные программы высшего и послевузовского профессионального образования, выполняет фундаментальные и прикладные научные исследования по широкому спектру направлений подготовки и наук. Университет и академия отличаются от института тем, что они являются ведущими научными и методическими центрами в области своей деятельности. Если университет осуществляет подготовку, переподготовку, повышение квалификации работников высшей квалификации, научных и научно-педагогических работников, то академия это делает применительно к определенной области научной и научно-педагогической деятельности. Институт осуществляет подготовку, переподготовку, повышение квалификации работников для определенной области профессиональной деятельности.

Послевузовское профессиональное образование дает возможность защищать в диссертационных советах диссертации на соискание ученой степени кандидата и доктора наук. Подготовка диссертации может осуществляться через докторантуру, аспирантуру и соискательство, т. е. прикрепление к организации или учреждению, имеющим аспирантуру или докторантуру.

Система дополнительного профессионального образования также включает образовательные программы, государственные образовательные стандарты, образовательные учреждения, органы управления дополнительным профессиональным образованием и подведомственные им учреждения и организации. В настоящее время в этой системе отсутствует один элемент – государственные образовательные стандарты. С 1995 по 2002 год существовал государственный стандарт дополнительного профессионального образования (повышения квалификации и профессиональной переподготовки) федеральных государственных служащих, который затем был отменен. Представляется целесообразным подготовить и принять государственные образовательные стандарты для различных категорий обучающихся в системе дополнительного профессионального образования. В этой связи следует возобновить на новой основе государственный образовательный стандарт для федеральных государственных служащих, распространить его или создать самостоятельные государственные образовательные стандарты для подготовки государственных служащих, работающих в органах государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальных служащих, занятых в органах местного самоуправления. Необходимы государственные образовательные стандарты для подготовки управленческих кадров и специалистов для организаций народного хозяйства, военнослужащих, уволенных с военной службы, незанятого населения и безработных работников, высвобожденных из организаций и предприятий. Образовательные программы формируются в соответствии с видами дополнительного профессионального образования, Основными его видами являются: повышение квалификации, профессиональная переподготовка, стажировка. Повышение квалификации предназначено для обновления знаний в связи с повышением требований к уровню квалификации и необходимостью освоения современных методов решения управленческих задач. Существуют такие основные виды повышения квалификации, как краткосрочное тематическое обучение в объеме до 72 учебных часов, краткосрочное повышение квалификации – от 72 до 100 и среднесрочное – от 100 до 500 часов.

В процессе профессиональной переподготовки происходит получение дополнительных знаний, умений, навыков по программам, которые предусматривают изучение учебных дисциплин, разделов науки, техники, технологии, необходимых для выполнения нового вида профессиональной деятельности. Она осуществляется для расширения квалификации в целях адаптации к новым экономическим и социальным условиям. Существуют программы профессиональной переподготовки двух типов. Программа профессиональной переподготовки объемом свыше пятисот часов учебной нагрузки обеспечивает получение знаний для выполнения нового вида профессиональной деятельности. Профессиональная переподготовка осуществляется также для получения дополнительной квалификации при нормативном сроке обучения не менее тысячи часов трудоемкости.

Сроки непрерывного обучения при повышении квалификации составляют от двух до шести недель с полным или частичным отрывом от государственной службы и от шести недель до шести месяцев без отрыва от государственной службы. При профессиональной переподготовке объемом свыше 500 часов, учебной нагрузке установлены следующие сроки обучения – от трёх до шести месяцев с отрывом от государственной службы и от шести месяцев до одного года без отрыва от государственной службы.

Стажировка проводится для формирования и закрепления на практике профессиональных знаний, умений и навыков, полученных при теоретической подготовке. Она осуществляется для изучения передового опыта, приобретения профессиональных и организационных навыков при выполнении новых профессиональных обязанностей, по занимаемой или предлагаемой более высокой должности. Стажировка может быть не только самостоятельным видом дополнительного профессионального образования, но и разделом учебного плана при повышении квалификации и профессиональной переподготовке.

Образовательные программы определяют содержание дополнительного профессионального образования. Они включают учебный и учебно-методический планы, программы учебных дисциплин. В программах учебных дисциплин раскрывается основное содержание изучаемых тем, формулируются контрольные задания, указываются методические рекомендации и пособия по изучению дисциплин, основная и дополнительная литература. Программы профессиональной переподготовки и повышения квалификации включают аудиторные учебные занятия, самостоятельную работу, контроль и итоговую аттестацию. В образовательных программах предусмотрено входное профессиональное ориентационное тестирование, которое проводится для определения исходного уровня подготовки слушателей по выбранной программе обучения, а также их личных особенностей и склонностей.

Образовательные программы содержат блоки учебных дисциплин: общие профессиональные, специальные и вспомогательные дисциплины по выбору. Общие профессиональные дисциплины позволяют получить необходимые теоретические знания по выбранному направлению, которые соответствуют цели обучения. Специальные дисциплины дают возможность получить знания и умения в постановке и решении профессиональных задач, которые соответствуют квалификационным требованиям должности и цели обучения. Вспомогательные дисциплины по выбору предназначены для их выбора в соответствии с интересами слушателей. Практика способствует получению навыков использования полученных знаний.

В учебном процессе используются такие виды обучения, как лекции, семинарские и практические занятия, выездные занятия, стажировки, консультации, аттестационные, дипломные и итоговые работы. Формами текущего контроля являются зачеты и экзамены.

Освоение слушателями образовательных программ подтверждается итоговой аттестацией, которая проводится государственной аттестационной или квалификационной комиссией. Слушатели программ профессиональной переподготовки защищают в государственной аттестационной комиссии аттестационные или дипломные работы, слушатели среднесрочных программ повышения квалификации защищают в государственной квалификационной комиссии итоговые работы. Тематика аттестационных, дипломных и итоговых работ слушателей, как правило, связана с их практической деятельностью, проведением ими научных исследований в связи с подготовкой магистерских, кандидатских и докторских диссертаций. Итоговая аттестация слушателей краткосрочных программ повышения квалификации проводится без защиты работы в форме круглого стола, дискуссии, разбора ситуации и др.

Выпускникам выдаются документы государственного образца. После освоения программы профессиональной переподготовки свыше 500 учебных часов выдается диплом о профессиональной переподготовке, который удостоверяет право на ведение профессиональной деятельности в определенной сфере. Слушатели, обучающиеся по программам для получения дополнительной квалификации, получают дипломы о дополнительном к высшему профессиональном образовании. Диплом удостоверяет присвоение дополнительной квалификации. После окончания среднесрочной программы повышения квалификации выдается свидетельство, краткосрочной программы – удостоверение о повышении квалификации. Если стажировка проводится не менее 72 часов, то тогда стажеры получают документ государственного образца – удостоверение или свидетельство.

Дополнительное профессиональное образование осуществляется в высших учебных заведениях – университетах, академиях, институтах и образовательных учреждениях дополнительного профессионального образования. К ним относятся академии за исключением академий высшего профессионального образования, отраслевые и межотраслевые, региональные институты повышения квалификации, курсы, школы, центры повышения квалификации, учебные центры службы занятости. Академия является ведущим научным и учебно-методическим центром дополнительного профессионального образования преимущественно в одной области знаний. Она осуществляет обучение кадров высшей квалификации, проводит фундаментальные и прикладные научные исследования. Академия оказывает консультационную, научно – методическую и информационно – аналитическую помощь другим образовательным учреждениям повышения квалификации. Специфика института состоит в том, что он удовлетворяет потребности отраслей, регионов, организаций, учреждений в повышении квалификации и профессиональной переподготовке специалистов. Он также проводит научные исследования, оказывает консультационную и методическую помощь. Курсы, школы, центры повышения квалификации, учебные центры службы занятости проводят обучение специалистов, безработных, незанятого населения, высвобождаемых работников из организаций с целью получения новых знаний и практических навыков, необходимых для профессиональной деятельности.

«Дополнительное профессиональное образование осуществляют образовательные учреждения высшего и дополнительного профессионального образования. Функционирует 1119 учреждений повышения квалификации и переподготовки кадров, в том числе 978 государственных. По программам дополнительного профессионального образования проводят обучение созданные при вузах 37 региональных межотраслевых центров и институтов повышения квалификации, 176 институтов и факультетов повышения квалификации, переподготовки руководителей и специалистов, 56 центров новых информационных технологий. Существует 10 академий повышения квалификации, переподготовки руководителей и специалистов, 85 курсов, школ, центров повышения квалификации, переподготовки руководителей и специалистов».[[1]](#footnote-1))

Органы управления учебными заведениями разнообразны. Руководство негосударственными образовательными учреждениями осуществляет учредитель или сформированный учредителем попечительский совет. Государственными органами управления образованием на федеральном уровне являются центральные и ведомственные органы управления. Министерство образования РФ осуществляет руководство средними и высшими учебными заведениями. Федеральные органы исполнительной власти, имеющие подведомственные учебные, руководят деятельностью этих заведений. Государственные и муниципальные органы управления образованием в субъектах Российской Федерации осуществляют управление учебными заведениями, находящимися в их подчинении.

**1.3 Система управления профессиональной переподготовки** **государственных и муниципальных служащих в Российской** **Федерации**

Для того чтобы эффективно управлять изменениями в различных областях общественной жизни, необходимо иметь профессионально подготовленные для этих целей кадры, современном мире и российском обществе происходят быстрые кардинальные экономические, политические, социальные и духовные изменения. Под их воздействием изменятся система обучения работников государственной и муниципальной службы. В свою очередь, изменения в этой системе приводят к изменениям их знаний, умений и навыков.

Государственные и муниципальные служащие, работающие в органах государственной власти и местного самоуправления, имеют разный образовательный уровень. Так, в 2001 году 26,7 тыс. (4,6%) работников, замещавших государственные должности в органах государственной власти Российской Федерации, не имели профессионального образования. 128,9 тыс. (22,4%) и 420,3 тыс. (73%) имели соответственно среднее и высшее профессиональное образование. 5,1% муниципальных служащих не имели профессионального образования, 59,8% имели высшее и 35,1% – среднее профессиональное образование (см рис. 1).



Рисунок 1 – Должности муниципальной службы

Подготовка государственных и муниципальных служащих включает среднее, высшее, послевузовское и дополнительное профессиональное образование. Средние специальные учебные заведения осуществляют профессиональное образование, подготовку специалистов среднего звена, которые после завершения учебы в них могут быть приняты на дарственную и муниципальную службу. Специалисты среднего звена имеют право претендовать на замещение младших государственных должностей, если они имеют среднее специальное образование по специализации государственных должностей государственной службы или равноценное ему образование.

Для замещения старших, ведущих, главных и высших государственных должностей государственной службы требуется высшее профессиональное образование. Причем для старших и ведущих должностей необходимо высшее профессиональное образование по специальности "Государственное и муниципальное управление" либо по специализации государственных должностей государственной службы или равноценное образование. Для главных и высших должностей требуется высшее профессиональное образование по специализации государственных должностей государственной службы или образование, считающееся равноценным с дополнительным высшим профессиональным образованием по специализации государственных должностей государственной службы.

В 2001 году 68,5% работников, замещавших государственные должности в органах государственной власти Российской Федерации, имели высшее образование по гуманитарным и социально-экономическим наукам, медицинским специальностям. По техническим наукам имели высшее образование 18,2% работников, педагогическим – 5,8%, сельскохозяйственным – 3,9%, естественным и математическим наукам – 3,6%. Специальность "Экономика и управление" относится к гуманитарным и социально-экономическим наукам (см рис. 2).



Рисунок 2 – Распределение работника на федеральном уровне

По данной специальности имели высшее профессиональное образование 33,9% работников, в том числе 1,7% (7 тыс. человек) – по специальности «Государственное и муниципальное управление». В федеральных органах государственной власти работало 3,5 тыс. (1,2% от численности имеющих высшее образование). 3,5 тыс. (3%) работало в органах государственной власти субъектов Российской Федерации. 38,2% муниципальных служащих имели высшее образование по направлению гуманитарных и социально-экономических наук, медицинским специальностям, из них по юриспруденции – 6,6%, экономике и управлению – 21,2%, государственному и муниципальному управлению – 3%. По техническим наукам 23,8% муниципальных служащих имели высшее образование, педагогическим – 20,4%, сельскохозяйственным – 13,2%, естественным и математическим – 4,4% (см рис. 3).



Рисунок 3 – Распределение работников на региональном уровне

В 2002 году 3,3 тыс. федеральных государственных служащих получили высшее профессиональное образование, из них 740 человек – второе высшее образование, что составляет соответственно 0,7 и 0,2% к общей численности государственных служащих. Свыше тысячи государственных служащих субъектов Российской Федерации (0,7%) в 2001 году получили высшее образование, в том числе 486 – второе (0,3%). Среди муниципальных служащих 909 человек (0,3%) получили высшее образование, из них 359 (0,1%) – второе высшее образование3. 7,4 тыс. (1,8%) работников с высшим образованием, замещавших государственные должности в органах государственной власти Российской Федерации, имеют ученую степень. На муниципальных должностях работали 1,1 тыс. кандидатов и докторов наук. 0,4% муниципальных служащих с высшим образованием имеют ученую степень[9,346].

На базе высшего или среднего профессионального образования государственные и муниципальные служащие могут получить дополнительное профессиональное образование. В 2002 году 46,4 тыс. федеральных государственных служащих обучались в системе дополнительного профессионального образования. Это составило 10% от численности государственных служащих в федеральных органах государственной власти. 2,9 тыс. (6,4% от численности обученных) прошли профессиональную переподготовку, 43 тыс. (92,6%) – повысили квалификацию, 442 (1%) – стажировались за границей. На федеральном уровне получили дополнительное профессиональное образование 5,8 тыс. (16,3% от численности государственных служащих). 591 человек обучался по программам профессиональной переподготовки (1,6%), свыше 5 тыс. (14%) – по программам повышения квалификации. 255 (0,7%) – прошли зарубежную стажировку. От численности обученных федеральных государственных служащих это составило соответственно 10; 85,6 и 4,3%. На региональном уровне дополнительное профессиональное образование получили 40,5 тыс. федеральных государственных служащих (9,5% от численности государственных служащих): 2,3 тыс. (0,6%) прошли профессиональную переподготовку, 37,9 тыс. (8,9%) повысили квалификацию, 187 человек стажировались за границей. Это составило соответственно от численности обученных государственных служащих 5,9; 93.7 и 0,5%. В федеральных органах законодательной власти 338 человек (9,3% от численности государственных служащих) обучались в системе дополнительного профессионального образования, исполнительной власти – 41,5 тыс. (9,3%), судебной власти и прокуратуры – 4,3 тыс. (4,7%), других государственных органах – 189 (14%). К другим государственным органам относятся Счетная палата РФ, Центральная избирательная комиссия РФ и Уполномоченный по правам человека.

Получили дополнительное профессиональное образование в 2001 году 13,9 тыс. государственных служащих органов государственной власти субъектов Российской Федерации, 9,5% от численности государственных служащих. Прошли профессиональную переподготовку 2,1 тыс. (15,6%), повысили квалификацию – 11,6 тыс. (83%), стажировались за границей – 196 (1,4%). 15,76 тыс. муниципальных служащих (5,8%) обучались в системе дополнительного профессионального образования, в том числе 2,2 тыс. (14,3%) учились по программам профессиональной переподготовки, 13,4 тыс. (85%) – повышения квалификации. 110 человек (0,7%) прошли стажировку за границей.

Федеральными государственными служащими предпочтение в 2002 году было отдано правовому (28,1%) и организационно – экономическому (18,7%) направлениям дополнительного профессионального образования. Однако приоритеты на федеральном и региональном уровнях не совпадают. Если на региональном уровне 30,4% человек обучались по правовому направлению, то на федеральном уровне – 12,5%. На федеральном уровне приоритет был отдан управленческому направлению – 21,4%. В федеральных органах законодательной власти превалирует управленческое направление (33,5%), исполнительной власти – правовое (23,3%), органах судебной власти и прокуратуры – правовое (76,5%). В других государственных органах федеральные государственные служащие отдали предпочтение планово – финансовому, направлению (32,3%). Среди государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих предпочтение в 2001 году было отдано управленческому направлению, соответственно 40,5 и 47% [26,452].

Государственные и муниципальные служащие получают дополнительное профессиональное образование в государственных и негосударственных учебных заведениях. В 2002 году 44,6 тыс. федеральных государственных служащих (96,5%) проходили обучение в государственных и 1,6 тыс. (3,5%) в негосударственных учебных заведениях. В государственных заведениях обучалось соответственно 5,4 тыс. (95,7%) и 39,1 тыс. (96,6%) государственных служащих федерального и регионального уровня. В негосударственных учебных заведениях прошли обучение 256 (4,3%) и 1,3 тыс. (3,4%) человек. В 2001 году 13,4 тыс. (96,3%) государственных служащих субъектов Российской Федерации прошли обучение в государственных и 524 (3,7%) — в негосударственных учебных заведениях, муниципальных служащих соответственно свыше 15 тыс. (95,2%) и 750 (4,8%).

Среди государственных высших учебных заведений следует особо выделить три ведущие академии, осуществляющие дополнительное профессиональное образование государственных служащих.

В 2002 году 7,8 тыс. (17%) федеральных государственных служащих обучалось в этих высших учебных заведениях, в том числе 2,3 тыс. представляли федеральный и 5,5 тыс. региональный уровни. Это составило соответственно 39,6% и 13,7% от численности обученных государственных служащих. Больше всего обучалось федеральных государственных служащих из органов исполнительной власти на региональном уровне – 5,3 тыс. В 2001 году 4,2 тыс. (30,1%) государственных служащих органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в основном из органов исполнительной власти, и 4,2 тыс. (27%) муниципальных служащих прошли обучение в этих трех учебных заведениях.

Обучение государственных служащих осуществляют отраслевые и ведомственные государственные учебные заведения. В них обучались 36,7 тыс. федеральных государственных служащих (79,1% от количества обученных). Федеральной и региональный уровень представляли соответственно 5,1 тыс. (52,9%) и 33,6 тыс. (82,9%) человек. Предпочтение отраслевым и ведомственным учебным заведениям отдали органы исполнительной власти (78,3%), в том числе на региональном уровне (81,6%), судебной власти и прокуратуры (92,7%), преимущественно на региональном уровне (93,5 %). В этих учебных заведениях обучалось 9,2 тыс. государственных служащих субъектов Российской Федерации (66% и 10,7 тыс. 68,2%) муниципальных служащих. Предпочтение отдают органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Управлять системой дополнительного профессионального образования государственных и муниципальных служащих, а тем более изменениями, происходящими в ней, весьма сложно. Существуют два основных организационных механизма в управлении. Одним из них является государственный заказ на переподготовку и повышение квалификации федеральных государственных служащих за счет средств федерального бюджета. Данный механизм определен Указом Президента Российской Федерации "О государственном заказе на переподготовку и повышение квалификации федеральных государственных служащих".

Правительство РФ определило порядок формирования, размещения, исполнения государственного заказа на профессиональную переподготовку и повышение квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти. Государственный заказ представляет задание российского правительства на календарный год на профессиональную переподготовку и повышение квалификации государственных служащих федеральным органам исполнительной власти, являющимся государственным заказчиком в пределах предусмотренных в федеральном бюджете средств на эти цели. Он рассчитывается на основе прогнозируемой численности государственных служащих, которых предстоит обучить, и экономических нормативов. Численность государственных служащих указывается с распределением по должностным категориям, направлениям, видам, формам и срокам обучения. Экономические нормативы для определения стоимости обучения даны по группам должностей и видам обучения государственных служащих. В государственном заказе содержатся сведения о численности обучаемых государственных служащих, объеме средств, необходимых для оплаты обучения, финансирования научно-методического, учебно-методического, информационно-аналитического сопровождения государственного заказа.

Механизм взаимодействия федеральных органов исполнительной власти по государственному заказу следующий. Они представляют заявки на финансирование за счет средств федерального бюджета профессиональной переподготовки и повышения квалификации. Заявки должны быть сформированы в соответствии с расчетом потребности в обучении кадров на календарный год. Федеральные органы исполнительной власти размещают государственный заказ в образовательных учреждениях, которые имеют лицензию на осуществление дополнительного профессионального образования. Заявки представляются в Министерство труда и социального развития Российской Федерации, которое готовит проект государственного заказа. Затем оно вносит проект на рассмотрение Межведомственной комиссии по профессиональной переподготовке и повышению квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти. После рекомендации комиссии Минтруд России представляет проект государственного заказа и предложения по объемам его финансирования в Правительство Российской Федерации. Государственный заказ утверждается Правительством Российской Федерации. Средства на исполнение государственного заказа выделяет Министерство финансов Российской Федерации. После выделения средств Минтруд России возмещает федеральным органам исполнительной власти затраты на обучение государственных служащих в соответствии с договорами, которые они заключили с образовательными учреждениями. Минтруд России является также государственным заказчиком работ и услуг по научно-методическому, учебно-методическому, информационно-аналитическому сопровождению государственного заказа. Минтруд России совместно с Министерством образования Российской Федерации по согласованию с Минфином России разрабатывает и утверждает экономические нормативы для определения стоимости обучения государственных и муниципальных служащих, Значительное место в этой работе принадлежит Межведомственной комиссии по профессиональной переподготовке и повышению квалификации государственных и муниципальных служащих федеральных органов исполнительной власти. Она координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти по подготовке и реализации государственного заказа на профессиональную переподготовку и повышение квалификации государственных и муниципальных служащих.

Органам государственной власти субъектов Российской Федерации рекомендуется ежегодно формировать на основе выявляемой потребности заказ на профессиональную переподготовку и повышение квалификации региональных государственных и муниципальных служащих. Предполагается его размещение на договорной основе в учебных учреждениях, подведомственных Российской академии государственной службы, а также в других учебных заведениях, которые реализуют программы обучения государственных и муниципальных служащих.

**2 ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКИ ГОСУДАРСТВЕНЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ**

В проводимой за рубежом кадровой политике большое внимание уделяется методам отбора кадров как при приеме на государственную службу, так и при выдвижении на государственные должности. В период феодализма в странах Европы существовала практика патронажа при назначении на государственные должности. Должности покупались, продавались, передавались по наследству и т.п. В настоящий период существует система профессионального отбора на государственную службу и конкретные должности. В этих целях используются основные и смешанные методы отбора. К основным относятся: конкурсный отбор, отбор «по выбору» и на основе экзамена на профессиональную пригодность.

Конкурсный отбор широко используется в работе с кадрами, особенно при подборе кандидатов на начальные должности. Конкурсы подразделяются на конкурсы документов и конкурсы на основе результатов испытаний. Конкурсы проводят независимые жюри, в этом проявляется их демократический характер. Жюри проводит письменные и устные экзамены по утвержденной программе, ставит оценки и закрывает список на поступление. Таким образом, составляется список кандидатов на должности, назначение на которые осуществляется в порядке очередности. Отбор «по выбору» представляет собой процедуру выбора из числа кандидатов на определенные категории должностей. При выборе могут учитываться образование, специальность, стаж работы, служебные характеристики, демографические данные, итоги собеседования с кандидатом и др. Отбор на основе экзамена на профессиональную пригодность осуществляется руководством государственных учреждений на основе результатов экзамена по параметрам выполняемых должностных функций. Применяется только к штатным работникам, прослужившим определенный минимум лет (2-3 года).

Сущность смешанных методов отбора на государственные должности заключается в оценке кадров на основе сочетания политических, профессиональных и интеллектуальных качеств.

Вся система кадровой работы за рубежом направлена на повышение качества подготовки государственных служащих. Во многих странах создана стройная система подготовки кадров для государственной службы. Примером в этом отношении может служить Франция. Здесь система подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров включает в себя ряд звеньев[22,449 – 450]:

– университетская подготовка. В университетах, юридических и политических институтах готовятся потенциальные служащие категории «А». Они получают фундаментальную теоретическую подготовку и затем используются на руководящей работе в органах государственного управления, пройдя предварительно ряд ступенек служебной лестницы.

– подготовка и переподготовка кадров специализированными институтами. К специализированным институтам относятся: Институт государственного управления, более известный как Национальная школа администраторов, или Национальная школа управления; Политехническая школа (институт) и инженерно-технические институты, находящиеся в ведении этой школы; региональные институты государственного управления (их пять); ведомственные административные институты. Вся эта система обеспечивает подготовку и повышение квалификации государственных служащих применительно к потребностям высших органов управления и конкретных ведомств, что делает ее исключительно важной и авторитетной не только у служащих, но и среди населения. Как отмечал профессор Сорбонского университета Жан Клод Тренинг, «каждый француз мечтает о том, чтобы его ребенок учился в Национальной школе управления или в Политехнической школе».

– подготовка без отрыва от производства представляет собой традиционный вид ученичества, который каждый служащий не только за рубежом, но и у нас проходит в контакте с руководством и товарищами по работе. Формами такой подготовки выступают обмен опытом, изучение передовых приемов труда, совершенствование познаний и приобретение навыков непосредственно в ходе исполнения служебных обязанностей. Во Франции говорят: мэры учатся своему делу, занимаясь им. То же самое можно сказать о любом другом специалисте.

– подготовка путем стажировки происходит в ходе практики на конкретной должности по определенной программе под руководством опытных специалистов. Целью такой формы обучения является подготовка стажера к выполнению своих будущих функций. Стажировка – неотъемлемый элемент вузовского образования. Но стажировку могут периодически проходить и государственные служащие, желающие приобрести новые знания и опыт работы.

– непрерывная подготовка. Она складывается из упорной самостоятельной работы на службе и вне нее. Кроме того, этот метод подготовки может осуществляться в форме учебного отпуска. Такой отпуск оплачивается администрацией и может быть предоставлен по требованию работника государственного аппарата на срок, не превышающий в целом трех лет за весь Период его пребывания на службе. Выделенный отпуск используется для приобретения навыков управления персоналом, более фундаментального изучения теории менеджмента, политологии, права, новых управленческих технологий и других дисциплин.

Такова система отбора и подготовки высших государственных служащих. Она практически ничем не отличается от подготовки, переподготовки и повышения квалификации остальных служащих. Специфика есть, пожалуй, только у муниципальных работников, переподготовка и повышение квалификации которых осуществляется местными органами на свои средства. Согласно статистическим данным, в западноевропейских странах ежегодно переподготовку проходит 10% кадров органов местного самоуправления.

Представляет интерес содержательная сторона обучения в зарубежных вузах: чему и как обучают слушателей. Наглядное представление об этом дает подготовка слушателей в академиях управления ряда земель ФРГ, в частности Баден-Вюртемберга, Гамбурга и других центрах. В академию принимаются в возрасте до 35 лет по направлению министерств или ведомств, а также на основе личного заявления. Обязательным условием поступления в академию является прохождение ряда тестов. Конкурс в академию составляет примерно два человека на место. Обучение носит преимущественно практическую направленность. Об этом свидетельствует модель учебного процесса. «Она включает следующие циклы»:[[2]](#footnote-2))

3 месяца – основной курс в академии;

3 месяца – производственная практика;

4 месяца – углубленный курс в академии; 1 месяц – каникулы;

3 месяца – практика за рубежом;

1 месяц – обмен опытом и обобщение результатов учебной и практической работы слушателя.

Практическая направленность обучения предопределяет и состав преподавателей. Представители науки составляют в нем меньшинство, хотя и незаменимое при получении слушателями теоретических знаний. Основную массу преподавателей составляют практические работники: министры, директора предприятий, руководители банков, менеджеры крупных концернов, мэры и др.

В зарубежных вузах осуществляется, как правило, универсальная подготовка слушателей, рассчитанная на специалистов широкого профиля. Каждый вуз определяет свой набор дисциплин, необходимых для подготовки специалистов. В конце обучения дается оценка результатов работы каждого слушателя. Знания и практические навыки слушателей могут быть оценены как: выдающиеся, очень хорошие, хорошие, успешные.

При повышении квалификации кадров набор дисциплин составляется, исходя из предполагаемого назначения служащих на определенную должность.

Так, на одном из очередных учебных сборов в Федеральной академии государственного управления ФРГ содержание обучения было ориентировано на требования, предъявляемые к должности начальника отдела министерства. Программа обучения включала три раздела: управление и сотрудничество, руководство и планирование, государственное управление в обществе. Целевая установка обучения состояла в том, чтобы научить слушателей «применять знания и способности, требующиеся для руководства и управления самостоятельными организационными единицами в сфере государственного управления». Реализация цели обучения позволили слушателям повысить квалификацию и подготовиться к деятельности на предназначенной должности.

Представляет интерес и опыт тех стран, в которых подготовка кадров государственных служащих опирается, в основном, на существующую систему высшего образования. В Англии, например, диплом о высшем образовании по специальности «государственное управление» можно получить в политехнических институтах и университетах.

Многие страны стремятся комбинировать подготовку кадров для государственной службы в специализированных учебных заведениях и вузах общего профиля. Так, в США разработано свыше 190 программ по изучению государственного управления, из которых 14% приходится на специализированные вузы, 34% – на факультеты управления университетов, 31% – на политологические факультеты, остальные – на другие учебные заведения [22,326].

Как показывает опыт, система подготовки кадров за рубежом поставлена достаточно эффективно. Она позволяет готовить высококвалифицированные кадры государственных служащих. Общее число прошедших подготовку и переподготовку кадров определяется реальными потребностями центральных, региональных и местных органов. Как правило, региональные академии готовят около 30 специалистов за цикл обучения, составляющий около 15 месяцев. В государственных специализированных вузах, как например, в Национальной школе управления, число выпускников ежегодно составляет около полутысячи.

Правительства зарубежных стран, органы на местах сознают, что питомцы высших учебных заведений – это будущее государственной службы и государственного управления, и все делают для того, чтобы подготовка кадров была поставлена образцово.

Таковы наиболее важные направления работы с кадрами государственной службы в зарубежных странах.

**2.1 Концепции и формы профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих за рубежом**

Отечественный и зарубежный опыт выработал три концепции обучения квалифицированных кадров, сущность которых рассмотрим ниже.

Концепция специализированного обучения ориентирована на сегодняшний день или ближайшее будущее и имеет отношение соответствующему рабочему месту. Такое обучение эффективно относительно непродолжительный отрезок времени, но, с точки зрения работника, способствует сохранению рабочего места, а также укрепляет чувство собственного достоинства.

Концепция многопрофильного обучения является эффективной с экономической точки зрения, так как повышает внутрипроизводственную и внепроизводственную мобильность работника. Однако последнее обстоятельство представляет собой известный риск для организации, где работает сотрудник, поскольку он имеет, возможность выбора и поэтому менее привязан к соответствующему рабочему месту.

Концепция обучения, ориентированного на личность, целью развитие человеческих качеств, заложенных природой или приобретенных им в практической деятельности. Эта концепция относится в первую очередь к персоналу, имеющему склонность к научным исследованиям и обладающему талантом руководителя, педагога и т.п.

Таким образом, предметом обучения являются: знания – теоретические, методические и практические, работнику для выполнения своих обязанностей на рабочем умения – способность выполнять обязанности, закрепленные за работником на конкретном рабочем месте; навыки – высокая степень умения применять полученные знания навыки предполагают такую меру освоения работы, когда вырабатывается сознательный самоконтроль; способы общения (поведения) – форма жизнедеятельности личности, совокупность действий и поступков индивида в процессе общения действительностью, выработка поведения, соответствующего, требованиям, предъявляемым рабочим местом, социальные отношения, коммуникабельность.

Формы обучения государственных служащих включает в себя:

а) Обучение с отрывом от производства - предполагает обновление и пополнение знаний в области менеджмента, заполнение пробелов имеющегося образовательного уровня кандидатов, обучение специальным дисциплинам, необходимым для эффективного управления.

Общая программа реализуется методами как общегрупповой, так и индивидуальной подготовки и включает в себя:

1) получение второго высшего или дополнительного высшего образования;

2) участие в работе проблемных семинаров, практикумов, тренингов;

3) обучение на специализированных курсах, в том числе с использованием базы предприятия.

б) Внутрифирменное обучение – групповое обучение без отрыва от производства с использованием возможностей отдела по работе с персоналом и научного потенциала работников предприятия.

Программа составляется с учетом пробелов в знаниях и навыках членов кадрового резерва, при активном участии главных специалистов предприятия.

В программе внутрифирменного обучения предусмотрены следующие темы [22,65–66]:

1) изучение производственных, технических и экономических вопросов;

2) управление системой качества производства;

3) изучение основ организации управления и российского законодательства;

4) привлечение к участию в решении практических задач в объеме планируемой должности.

в) Индивидуальное обучение – индивидуальная программа развития заключается в самостоятельном приобретении знаний и навыков, необходимых при исполнении должности, планируемой к замещению кандидатом.

«Программа включает в себя»:[[3]](#footnote-3))

1) самостоятельное обновление и пополнение знаний в области менеджмента, заполнение пробелов имеющегося образовательного уровня и приобретение специальных знаний, необходимых для исполнения планируемой должности;

2) временное замещение планируемой должности;

3) работа под руководством наставника.

Индивидуальные планы развития разрабатываются и реализуются членом кадрового резерва с участием и под руководством наставника и специалиста отдела по работе с персоналом.

Оценка готовности кадрового резерва осуществляется специалистами отдела по работе с персоналом. Перед назначением на вышестоящую должность член кадрового резерва заслушивается на кадровой комиссии соответствующего уровня.

**2.2 Виды и методы профессиональной подготовки**

**государственных и** **муниципальных служащих**

Определенные виды профессиональной подготовки не следует рассматривать отдельно друг от друга. Целенаправленное обучение квалифицированных кадров предполагает тесную связь и координацию между видами обучения.

Характеристика видов профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих представлена в таблице 1 [19, 410 – 411].

Существует огромное количество методов развития профессиональных знании и навыков. Все они могут быть разделены на две большие группы – обучение непосредственно на рабочем месте и обучение в учебном классе. Основными методами обучения на рабочем месте являются: инструктаж, ротация, ученичество и наставничество. Инструктаж представляет собой разъяснение и демонстрацию приемов работы непосредственно на рабочем месте и может проводиться сотрудниками, давно выполняющими данные функции, или специально подготовленным инструктором. Инструктаж на рабочем месте является недорогим и эффективным средством развития простых технических навыков, поэтому он столь широко используется на всех уровнях современных предприятий.

Ротация представляет собой метод самостоятельного обучения, при котором сотрудник временно перемещается на другую работу с целью приобретения новых навыков. Помимо чисто обучающего эффекта, ротация оказывает положительное влияние на мотивацию сотрудника, помогает преодолевать стресс, вызываемый однообразными производственными функциями, расширяет социальные контакты на рабочем месте.

Ученичество и наставничество являются традиционными методами профессионального обучения с древних времен. Работая с мастером, молодые работники изучают профессию. Этот метод широко распространен и сегодня, особенно там, где практический опыт играет исключительную роль в подготовке специалистов во многих областях деятельности, в том числе и в управлении.

Современные ученики не обязательно проводят все свое время, наблюдая за тем, как работает наставник, и оказывая ему помощь. Они могут занимать ответственные должности и работать самостоятельно. Их ученичество заключается в наличии более опытного человека, постоянно следящего за их развитием, оказывающего помощь советами, подсказками и т.д.

Данный метод требует особой подготовки и склада характера от наставника, которым практически невозможно стать по распоряжению сверху.

Обучение на рабочем месте отличается своей практической направленностью, непосредственной связью с производственными функциями сотрудника, представляет, как правило, значительные возможности для повторения и закрепления изученного. В этом смысле данный вид обучения является оптимальным для выработки навыков, требуемых для выполнения текущих производственных задач. В то же время, такое обучение часто бывает слишком специальным для развития потенциала сотрудника, формирования принципиально новых поведенческих и профессиональных компетенций, поскольку не дает ему возможности абстрагироваться от ситуации на рабочем месте и выйти за рамки традиционного поведения. Для достижения таких целей более эффективны программы обучения вне рабочего места (в учебном классе).

Лекция – традиционный и один из самых древних методов профессионального обучения. В ходе лекции (которая сегодня может быть заменена видеофильмом и показана многим группам слушателей), представляющей собой монолог инструктора, аудитория воспринимает учебный материал на слух. Лекция является непревзойденным средством изложения большого объема учебного материала в короткий срок, позволяет развить множество новых идей в течение одного занятия, сделать необходимые акцепты. Лекции чрезвычайно эффективны с экономической точки зрения, поскольку один инструктор работает с несколькими десятками, сотнями и даже тысячами учеников (если используется видео). Ограниченность лекций как средства профессионального обучения, связана с тем, что слушатели являются пассивными участниками происходящего: лекция не предполагает практических действий со стороны обучающихся, их роль ограничивается восприятием и самостоятельным осмыслением материала. В результате практически отсутствует обратная связь, инструктор не контролирует степень усвоения материала и не может внести коррективы в ход обучения.

Рассмотрение практических ситуаций позволяет в определенной мере преодолеть этот недостаток. Данный метод обучения предполагает анализ и групповое обсуждение гипотетических или реальных ситуаций, которые могут быть приставлены в виде описания, видеофильма и т.д. В основе рассмотрения практических ситуаций лежит дискуссия, групповое обсуждение, в котором обучающиеся играют активную роль, а инструктор направляет и контролирует их работу. Использование данного метода позволяет участникам программы обучения познакомиться с опытом других организаций (содержание конкретной ситуации), а также развить навыки анализа процесса принятия решения, разработки стратегии и тактики. Для успешного использования метода практических ситуаций от обучающихся требуется некоторый уровень профессионализма и теоретических знаний.

Деловые игры представляют собой метод обучения, наиболее близкий к реальной профессиональной деятельности обучающихся. Преимущество деловых игр состоит в том, что, будучи моделью реальной ситуации, они одновременно дают возможность значительно сократить операционный цикл и, тем самым, продемонстрировать участникам, к каким конечным результатам приведут их решения и действия. Деловые игры бывают как глобальными (управление компанией), так и локальными (проведение переговоров, подготовка бизнес-плана). Использование этого метода позволяет обучающимся исполнять различные профессиональные функции и за счет этого расширить собственное представление об организации и взаимоотношениях ее сотрудников.

Инструктор может усилить данный момент, задавая участникам игры, определенный тип поведения, то есть, моделируя его.

Деловые игры полезны с точки зрения выработки практических, управленческих (составление планов, проведение совещаний, переговоров) и поведенческих навыков (удовлетворение потребностей клиентов, ориентированность на качество, сотрудничество). Деловые игры дорогостоящи, поскольку для их подготовки требуются ведущие, которые имеют специальные навыки; компетентный разбор деловой игры, имеющий чрезвычайное значение для эффективности этого вида обучения, также требует участия специально подготовленных инструкторов.

Самостоятельное обучение – наиболее простой для организации вид обучения персонала: для него не требуется ни инструктор, ни специальное помещение, ни определенное время. Обучающийся учится там, тогда и так, как ему удобно. Организации могут ускорить процесс самообучения, повысить его отдачу, предоставляя сотрудникам эффективные вспомогательные средства: аудио- и видеокассеты, учебники, обучающие программы.

Основной чертой самостоятельного обучения является его индивидуальный характер. Обучающийся может определять темп обучения, число повторений, продолжительность занятия, то есть устанавливать для себя оптимальные параметры процесса обучения. В то же время, индивидуальный характер лишает самостоятельное обучение одного из важнейших условий эффективности обратной связи, обучающийся находится вне компетентного контроля и помощи, предоставляется сам себе. Развитие персональных компьютеров и их мультимедийное приложение позволяет в значительной мере преодолеть этот недостаток.

Таблица 1 – Характеристика видов профессиональной подготовки

государственных и муниципальных служащих

|  |  |
| --- | --- |
| Виды обучения | Характеристика вида обучения |
| 1 Профессиональная подготовка кадров.  1.1 Профессиональная  начальная подготовка.  1.2 Профессиональная специализированная подготовка. | Приобретение знаний, умений, навыков и обучение способам общения, направленных на выполнение определенных производственных задач. Подготовка считается законченной, если получена квалификация для осуществления конкретной деятельности (обучается учащаяся молодежь).  Развитие знаний, умений, навыков и способов общения как Фундамента для дальнейшей профессиональной подготовки (например, подготовка бакалавров).  Предназначена для получения специфической профессиональной квалификации. Углубление знаний и способностей с целью овладения определенной профессией (например, специалист, магистр). |
| 2 Профессиональное совершенствование  (повышение квалификации).  2.1 Совершенствование профессиональных знаний и способностей.  2.2 Профессиональное совершенствование с целью продвижения по службе. | Расширение знаний, умений, навыков и способов общения с целью приведения их в соответствие с современными требованиями производства, а также для стимулирования профессионального роста (обучаются занятые в производстве работники, имеющие практический опыт).  Приведение знаний и способностей в соответствие с требованиями времени, актуализация и углубление их. Обучаются специалисты (горизонтальная мобильность).  Подготовка к выполнению качественно более высоких задач. Обучаются руководители (вертикальная мобильность). |
| 3 Профессиональная переподготовка (переквалификация). | Получение знаний, умений, навыков и овладение способами обучения (поведения) для освоения новой профессии и качественно другой профессиональной деятельности (обучаются занятые в производстве работники или безработные, имеющие практический опыт). |

**2.3 Система подготовки и переподготовки государственных и муниципальных служащих за рубежом**

Преодоление кризисных явлений в общественной жизни, повышение эффективности власти требует высокого уровня компетентности кадров государственной службы. Судьба любых стратегий и реформ, программ и концепций во многом зависит от чиновников, от их квалификации, от их понимания необходимости соответствующих действий, от уровня их общей культуры.

«В нашей стране в не столь давнем прошлом специалисты в области управления концентрировались в номенклатурной прослойке. В результате система управления в существенной мере опиралась на идеологические установки. В современных условиях требуются люди иной ориентации, способные разрабатывать и осуществлять принципиально новые концепции государственного управления».[[4]](#footnote-4))

Как показывает отечественный и зарубежный опыт, для эффективного управления общественными процессами, прежде всего, необходимо иметь обширные знания в области множества наук, связанных с анализом человека и общества.

Это означает, что работников для государственных служб целесообразно готовить в специальных учебных заведениях по особой системе и методике, причем на протяжении всей их трудовой деятельности.

Процесс обучения в достаточной мере сложился и дает неплохие результаты в ряде зарубежных стран.

Большое внимание профессиональной подготовке государственных служащих уделяется, в частности, во Франции. Здесь действует более 240 управленческих учебных заведений. Самым престижным из них является Национальная школа администрации. Ее задача: обеспечить подготовку государственных функционеров высшего эшелона (по нашей терминологии - для аппарата управления), политического, экономического, административного управления, а также дипломатического корпуса. Выдержавшие вступительные испытания направляются на годичную стажировку в аппарат префектуры, мэрий, региональных советов, в посольства. Вторая часть стажировки проходит в аппарате управления крупных фирм, предприятий. Затем слушатели проходят в течение года обучение непосредственно в Национальной школе администрации.

Отбор на должности государственных служащих во Франции происходит лишь среди лиц, имеющих специальное управленческое образование.

Конституция Германии гарантирует всем гражданам равный доступ к работе в государственных ведомствах при условии, что они работоспособны и обладают качествами, необходимыми для выполнения этого вида деятельности. Религиозные и мировоззренческие аспекты не являются препятствием для поступления на государственную службу. Претендент на статус чиновника должен соответствовать определенным требованиям (образование, опыт практической работы, способность данного вида деятельности). В рамках этих принципов осуществляется подбор государственных служащих, чиновников в аппарат государственных структур, их дальнейшее продвижение по службе.

После принятия в должность наступает фаза проверки (испытательный срок), в ходе которой должностное лицо должно подтвердить свою способность к выполнению возложенных на него обязанностей. Продолжительность этого периода зависит от того, какую функцию выполняет чиновник. Для продвижения по службе в каждом конкретном случае учитывается качество работы и её практические результаты.

Важное значение имеют методы поиска, подбора кандидатов на должности государственных служащих, способы, критерии оценки их способностей, знаний, практического опыта, поскольку для государственной службы характерно иерархическое построение, каждый вышестоящий уровень должностей требует более высокого набора качеств, соответствующего интеллектуального, нравственного и профессионального уровня. При этом следует подчеркнуть, что применяемые методы оценки кадров должны исходить из действующего законодательства.

В последние два десятилетия в развитых странах растет интерес к японским фирмам и методам управления. Японский опыт притягателен на самом деле, так как, быстрые результаты экономики страны позволили Японии занять лидирующее место в мире.

В Японии в основном проходит процесс децентрализации управления как важнейшего условия ускорения процесса инноваций. Обычно централизованно формируются лишь стратегические цели и задачи. Конкретное выполнение проблем по управлению возложено во многом на местное управление.

В связи с быстрым изменением условий жизни, производства, ростом экономики, требуется и изменение политических методов управления.

В последние годы все чаше применяется так называемая диалоговая форма управления, корректирующая совместную работу центральных и региональных систем управления.

Одной из особенностей японской системы управления является ее строгая иерархичность. Продвижение по службе происходит, прежде всего, в зависимости от возраста и стажа, а потом учитываются уже все остальные качества. Почти отсутствует соперничество, никто никого не подсиживает, пытаясь обойти коллег по службе, старшие по положению помогают передавать свой опыт младшим, руководители не подавляют инициативу подчиненных, даже если на этом фоне они сами проигрывают – дело превыше всего.

В Японии принято считать, что токийский университет готовит Министров. Университет Кэйо – деньги, Университет Васэда – друзей[14,238].

Соблюдается неизменяемая традиция японских университетов – до самой смерти сохранять узы товарищества, надежность которых прочнее родственных уз. Общинной преданностью охвачены все государственные чиновники, вожаки делового мира, ученые и писатели – их объединяет пожизненно университет. Связанные незримыми узами однокурсники займут ответственные должности в структурах государственной службы. В этом случае достигается координация усилий в интересах правящих верхов, государственного аппарата.

Как организационно и технологически построен процесс подготовки и повышения квалификации госслужащих в высокоразвитых странах? Изучение этого опыта дает много поучительного.

Так, например, М. Буллинг – президент правительства немецкой земли Баден-Вюртемберг, во главу угла работы Академии управления этой земли ставит, если можно так выразиться, "жесткость" системы приема, обучения и распределения.

К конкурсному экзамену допускается каждый, кто в свои 33-34 года успешно завершил образование, проработал не менее чем на двух должностях в системе госуправления и получил самые благоприятные характеристики с мест службы. Требовательность, предъявляемая на этих экзаменах к конкурсантам, настолько велика, что каждый поступающий заранее знает из опыта прошлых лет, что поступит в Академию лишь каждый второй.

Поступившим уготована далеко не райская жизнь. Учеба в Академии очень напряженная. В течение 1,5 лет учащиеся испытывают постоянный стресс. Каждый день с 8 утра до 22 вечера они находятся под наблюдением, их постоянно оценивают. Это по душе далеко не многим. Делается это вполне сознательно, чтобы никому, вступившему на эту стезю, государственная служба не казалась медом, ибо в реальной действительности «руководители всех звеньев, в том числе среднего и нижнего, регулярно испытывают на работе стресс, который они должны выдерживать. Закалка личности, происходящая на нижнем и среднем уровнях руководства, необходима для руководящих работников верхнего звена».

Ориентируясь на это обстоятельство, лица, получающие в Академии подготовку руководителей высшего звена, по меньшей мере, на протяжении 6-8 лет после окончания учебы работают в качестве руководителей среднего звена, как бы хорошо они себя не проявили. Кроме того, сам факт окончания Академии не создает автоматически привилегированных условий для выпускников в их дальнейшей службе, напротив они на равных конкурируют с теми, кто не окончил Академии.

Такая высокая требовательность к абитуриентам, обучающимся и выпускникам компенсируется наличием высококвалифицированного профессорско-преподавательского состава, несущего слушателям самые современные знания в области управленческой науки; специализированных аудиторий, оснащенных по последнему слову науки и техники; отличных бытовых условий; богатой культурной программы. Судите сами - земля Баден - Вюртемберг тратит на каждого из обучавшихся в Академии в среднем 150-200 тыс. марок в год! Даже для богатой Германии это немалая сумма. Тот, кто платит, такие деньги имеет моральное право требовать соответствующей отдачи.

Академия строит процесс обучения таким образом, чтобы обучающийся научился разбираться в сложном, противоречивом взаимодействии между профессиональным и политическим управлением. Как и любое другое учебное заведение, она дает знания, но не забывает при этом о развитии у слушателей творческого мышления, фантазии. Буллинг ссылается на Эйнштейна, который фантазию ставил выше знаний. Но фантазия должна сочетаться с мастерством, опытом, только тогда она будет направлена в нужное русло.

Основной и углубленный теоретические курсы включают в себя три типа учебных занятий [23,534]:

– традиционные лекции и их обсуждение с привлечением практиков - управленцев высокого ранга.

– занятия по темам, предлагаемым и разрабатываемым самими слушателями.

– тренировочные занятия по риторике, иностранным языкам, организации и проведению деловых переговоров и др.

Большое внимание в Академии уделяется практике. Производственная практика проводится на крупных и средних предприятиях земли Баден - Вюртемберг. Она включает в себя не только ознакомление с предприятием и участие в заседаниях правления, но и непосредственное участие в руководстве предприятием, что очень важно. Зарубежная практика проводится в США, Канаде, Японии, Франции, Великобритании. Причем, в самых разнообразных организациях: от Всемирного банка и министерств окружающей среды в Париже до конгресса США и губернаторства отдельного штата.

Представитель французской школы Жан-Франсуа Кеслер, считает, что можно поступить двояко: государственных служащих можно либо сначала отбирать, а потом готовить, либо готовить, а потом отбирать. Подготовка госслужащих высшего звена может идти через университеты, путем стажировки, подготовки специализированными институтами, непрерывной подготовки.

В докладе от Великобритании подчеркивается, что подготовка должна занять более важное место в том, чтобы помочь организациям выполнить стоящие перед ними новые цели и задачи по определению потребностей, удовлетворению потребностей, оценке результатов, подведению итогов, извлечению уроков управленческой деятельности; в докладе Французской делегации выдвигается идея о необходимости создания системы непрерывной, поэтапной учебы управленческих работников высшего звена. Для решения этой проблемы необходимо разработать комплексные и гибкие программы, приспособленные к ситуациям на местах и индивидуальным потребностям слушателей; в докладе от России, так же как и в докладе от Ирландии, выделяется та часть подготовки, которая помогает высшим государственным служащим развивать свои профессиональные навыки, а также позволяет искать пути по осуществлению реформ; в докладе от Беларуси говорится о том, что подготовка содействует ликвидации устоявшихся стереотипов управления и изменению в позитивную сторону общественной психологии и сознания.

В докладе от России говорится об обмене специалистами, совместном обучении, целевых симпозиумах и конференциях; в докладе от Великобритании отмечается необходимость обмена руководителями государственных служб с другими сферами экономики и институтами Европейского Союза; в докладе от Беларуси говорится о развитии международной культуры управления.

«Какой учебный комплекс наиболее эффективен: краткосрочные курсы, обучение без отрыва от производства, творческие отпуска, обучение на послеуниверситетском уровне, самостоятельные знания по системе контроля, обучения опытом, включая применение компьютеров, видеосредств или обучение на расстоянии?»

В докладе от Германии предлагается 20 различных типов семинаров по управлению и руководству по модульной структуре; в докладе от Великобритании говорится о профессиональной ротации, о формальных и менее структурированных методах подготовки, об индивидуальных программах для отдельных служащих; в докладе от Чешской республики проводится различие между переподготовкой для повышения квалификации и переподготовкой для получения новой квалификации.

«Как отбирать персонал для дальнейшего обучения, есть ли необходимость проверять их способности (например, работать с информацией и средствами информации), могут ли они приспособить свой стиль в управлении и изменить свой стиль от бюрократа до новатора, от теоретика, – живущего в "башне из слоновой кости" – в чем часто обвиняют государственных служащих – до практика, ориентирующегося на действие?»

В докладе от французской делегации говорится, что выбор кадров для подготовки зависит от продвижения на новую должность по горизонтали или вертикали, от вероятного изменения условий труда, от ориентации на уже сложившегося руководителя, которого хотели поднять на более высокий качественный уровень; в докладе от Великобритании указывается на то, что подготовка означает не просто выбор лучших для их последующего назначения на более высокий пост, но также и обучение тех, у кого отсутствует опыт, повышение уровня хороших, но не блестящих служащих; в докладе от Ирландии к критериям отбора кадров для повышения квалификации относятся способность формулировать осуществлять стратегические решения и отвечать на вызов перемен в экономическом, международном, социальном окружении.

Анализ состояния отечественной системы подготовки и повышения квалификации госслужащих показывает, что процесс формирования нового, поколения госслужащих в условиях политических и экономических реформ имеет немало "узких" мест.

В недавнем проекте Президентской программы "Повышение профессиональной квалификации руководящих работников государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с привлечением возможностей иностранных государств и международных организаций" отмечались следующие негативные процессы:

– на государственную службы пришло немало людей, профессионально слабо подготовленных к исполнению государственной должности, штатных ораторов митинговых и парламентских трибун, а то и просто случайных людей;

– значительная часть кадров, будучи хорошо подготовленной, к прежним условиям, оказалась неспособной работать в условиях различных форм собственности, конкуренции на свободном рынке труда. «Вместе с тем, значительная часть специалистов выехала на работу за рубеж, перешла в коммерческие структуры»[[5]](#footnote-5)):

– выдвижение на руководящую работу зачастую производилось без учета профессиональной подготовленности и нравственной зрелости. Нередко новые руководители за 2-3 года сменили 2-3 руководящих должности, без полноценного их освоения;

– неоправданно форсированный рост численности государственных служащих происходил в ущерб росту компетентности и профессионализму;

– не созданы правовые, нравственные, административные механизмы и контролирующие органы, препятствующие сращиванию чиновничества и коммерческих структур.

В документе подчеркивалось, что за два предшествующих года кадры федерального уровня обновились почти на 60%, а регионального – на 30%. Однако это не только не улучшило качество административно – управленческой работы, но и привело к частичной ее дезорганизации. В обществе складывается неприглядный образ чиновника. Следует высказать озабоченность складывающимся порой стремлением отдельных субъектов федерации, ссылаясь на дефицит бюджета, сокращать направление на учебу в СКАГС и РАГС своих государственных и муниципальных служащих, расходовать средства своего бюджета только у себя в республике, крае, в лучшем случае создавая свои академии, институты, факультеты или, более того, экономить «а повышении квалификации и переподготовке своих кадров. К сожалению, зачастую на местах нет ни необходимого научно-педагогического персонала, ни материально-технической базы, достаточной для эффективной подготовки кадров в области государственного и муниципального управления, юриспруденции, менеджмента. Было бы, видимо, целесообразно совместными усилиями создать единую систему специализированных учебных заведений государственной и муниципальной службы, которая позволяла бы давать работникам необходимые профессиональные знания и обеспечивала бы осуществление единой государственной кадровой политики и реформирование государственной и муниципальной службы в республиках Северного Кавказа. Основными элементами этой системы могли бы стать Российская и Северо-Кавказская академии госслужбы, дополнительным – факультеты государственного и муниципального управления высших и средних специальных учебных заведений, имеющиеся в ряде субъектов федерации, а также областные, краевые, республиканские центры кадровой политики, повышения квалификации государственных и муниципальных служащих. СКАГС при поддержке законодательных и исполнительных органов власти, в том числе и материальной, могла бы взять на себя координирующую роль, оказание учебно-методической, научной и информационно - аналитической помощи местным учебным учреждениям, создать и развивать единую сеть учебно-консультационных пунктов, а в ряде случаев, и филиалов. При этом между РАГС, региональной Северо-Кавказской академией и местными центрами подготовки управленческих кадров должно быть четкое взаимодействие и «разделение труда» как по уровню проходящих обучение кадров, так и по сложности образовательных программ.

Важным шагом на пути к этому могло бы стать заключение и реализация договоров между СКАГС и органами исполнительной власти, субъектами ассоциации «Северный Кавказ» о целевой контрактной подготовке молодых специалистов по государственному и муниципальному управлению, менеджменту, мировой экономике и внешнеэкономической деятельности, юриспруденции, а также соглашений о сотрудничестве в переподготовке и повышении квалификации управленческих кадров.

Анализируя содержательно – методические аспекты подготовки госслужащего в отечественных условиях, а также проблему создания системы непрерывного обучения в этой сфере, отметим, что здесь складываются два основных подхода. Первый связан с подготовкой специалистов в вузах. Сторонники этого подхода утверждают, что информация умножается столь быстро, а потребности меняются так часто, что профессиональные знания выпускника учебного заведения, которые были удовлетворительными на момент получения диплома, становятся устаревшими через небольшой промежуток времени. В связи с этим предлагается обучать государственных служащих так, чтобы они не просто запоминали научную информацию, а научились учиться, научились мыслить. Развитие таких качеств обеспечивают общеобразовательные программы. Однако очевидно, что человек, получивший только общую подготовку, вряд ли может стать профессионалом.

Второй подход ставит своей задачей вооружить государственного служащего специальными знаниями в ИПК. Адепты этого подхода полагают, что процесс приобретения квалификации должен опираться на тщательный анализ знаний, необходимых для использования определенной технологии. Важно четко сформулировать цели обучения в соответствии с требованиями рабочего места и выбрать наиболее эффективные методы их достижения. Следует, в частности, разработать тесты на проверку знаний и их оценку до начала обучения. Это позволит распределить слушателей по уровню сложности программ обучения таким образом, чтобы они получили только новые сведения, а не возвращались к дисциплинам, знание которых уже продемонстрировали. Преимущество такого подхода заключается в том, что органы управления повышают квалификацию своих работников при минимальных затратах, обучение может повторяться в течение всей жизни по мере возникновения потребности в новых знаниях.

Противоречие между этими двумя подходами легко устраняется академиями госслужбы, где в рамках вуза обеспечивается общая подготовка государственного служащего, а специализация его – в ИПК. В результате открывается возможность формирования таких качеств работника, как профессиональная гибкость, мобильность, способность быстро пополнять и обновлять знания, умения, навыки.

«Несмотря на некоторые позитивные стороны деятельности системы подготовки кадров для государственной службы, одним из существенных ее недостатков является отсутствие связи между аттестацией должностных лиц, оценкой уровня их квалификации и результатами прохождения обучения»[[6]](#footnote-6)). Это порождает проблему переустройства системы повышения квалификации государственных служащих на новых принципах ее функционирования.

Анализ проблем и перспектив становления государственного служащего позволил осветить ряд актуальных вопросов и разработать концепцию перестройки деятельности, к примеру, Северо-Кавказской академии госслужбы. Вообще анализ деятельности отечественных центров по подготовке государственно-административного персонала показывает достаточно быстрый прогресс за последние 2-3 года. По сравнению с другими государственными и негосударственными вузами региональные академии и кадровые институты оказались на гребне волны экономическо-управленческо правового образования и контактов с зарубежными центрами. Быстро вырос их престиж и статус как среди персонала госслужбы, так и среди молодежи, поступающей учиться по конкурсному набору.

**3 АНАЛИЗ ВОЗМОЖНОСТЕЙ АДАПТАЦИИ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ В РОССИЙСКИХ УСЛОВИЯХ**

На протяжении длительного периода времени в нашей стране проявлялась недооценка, а то и просто негативное отношение к зарубежному опыту государственного устройства, управления и государственной службы развитых стран. Этот опыт не использовался по идеологическим соображениям, в лучшем случае к нему относились как представляющему сугубо познавательный интерес.

В условиях коренных преобразований общественного устройства по типу наиболее развитых стран буржуазной демократии проблема освоения и адаптации опыта государственной службы зарубежных стран к российским условиям является не только актуальной, но и реальной.

С учетом творческого подхода правомерно поставить вопрос, что из зарубежного опыта представляет для нас интерес. Вопрос этот, конечно, не простой. Разных людей в зависимости от того, чем они занимаются, интересуют разные вещи. Но есть, видимо, общезначимые моменты, представляющие интерес для всех. Особое внимание в развитых странах уделяется формированию высшего слоя профессиональных служащих. В Японии, Германии, Франции, Англии и ряде других стран этот слой формируется в основном не за счет «естественного» отбора из всей массы чиновников, а путем целенаправленного выращивания молодых кадров, специально предназначенных для вхождения в элиту.

Путь «наверх» начинается со сложных экзаменов, к которым допускаются лица определенного возраста (чаще всего до 30 лет), имеющие высшее образование. Основную массу отобранных таким способом кандидатов традиционно составляют выпускники нескольких ведущих учебных заведений страны (в Японии - Токийского, в Англии - Оксфордского и Кембриджского университетов, во Франции - нескольких престижных государственных училищ).

В Японии, Германии, Англии и США подготовка будущих руководителей носит характер продолжительных стажировок в различных подразделениях госаппарата (2-2,5 года) с оценкой их результатов.

Среди основных характеристик процесса подготовки управленческой элиты в развитых странах можно назвать следующие:

– тщательный отбор кандидатов. Этому способствует престиж высшей государственной службы и интенсивная конкуренция среди выпускников лучших вузов за места кандидатов на зачисление в эту службу.

– небольшое количество отбираемых кандидатов. Например, ежегодный прием во Франции составляет около 80 человек, в Англии в программе подготовки кандидатов на высшие посты ежегодно участвует 250-300 человек, в США - 250 человек, причем лишь часть этих кандидатов выдерживает все испытания.

– основной акцент в процессе обучения элиты делается не на специальные теоретические знания, а на приобретение навыков управления большими организациями, развитие способности точно анализировать практические проблемы и разрабатывать стратегию их решения.

Система отбора и подготовки высшего эшелона профессиональных служащих в развитых странах, их высокий материальный статус и престиж, защищенность от политического произвола, та важная роль, которую они играют в регулировании экономической и общественной жизни, способствуют формированию в этом слое элитарной морали. Ее частью является своеобразное чувство избранности и ответственности за состояние общества, культ управленческого профессионализма, прагматизма и трудолюбия. Различия в подходе к формированию основных кадров государственной службы США и стран континентальной Западной Европы сказываются и на характере проблем, затрагиваемых в ходе дискуссий о ее модернизации.

В Великобритании вся система найма, обучения и продвижения госслужащих нацелена на «культивирование» профессионального управления широкого профиля («дженералистов»). Однако в последние 10 лет в стране становится все больше сторонников усиления в административно-государственном управлении роли специалистов. Сейчас около 25% чиновников в Англии - это специалисты в области права, экономики, политики, науки и техники. Они же составляют около 60% руководителей всех уровней госаппарата. Достаточно часто используется «интегральная иерархия», когда специалисты и администраторы – «дженералисты» работают под единым руководством высших руководителей.

Представляет интерес система отбора и продвижения кадров в ФРГ. Это одно из важнейших направлений в деятельности кадровых служб госучреждений. Руководящие кадры избираются на должность в большинстве случаев по внутреннему конкурсу. Перед проведением конкурса строго определяются требования к претенденту, вытекающие из функциональных обязанностей они публикуются в печати. Эти требования представляют собой совокупность формальных признаков, на основании которых можно сразу отклонить неподходящих кандидатов. К таким признакам относят: профессиональные предпосылки (образование, специальность, специальная подготовка, знание иностранных языков, опыт профессиональной деятельности, особые специальные знания); личностные предпосылки (устная речь при контактах с населением, в докладах, на консультациях граждан; письменная речь в работе с документами, умение дать письменное заключение о заявлениях и вопросах), обращение с гражданами, умение вести переговоры, принимать самостоятельные решения, проявлять инициативу, организационные способности, умение руководить сотрудниками, предлагать новые идеи; возможные другие предпосылки.

Далее отобранные по формальным признакам кандидаты проходят собеседование, по итогам которого кадровые службы с участием специалистов вырабатывают рекомендации о кандидате на занятие должности. По такой схеме осуществляется отбор кандидатов на должность, например, в Боннском магистрате, в министерствах.

Важное место в системе отбора занимает беседа с кандидатами, которая позволяет оценить личностные качества претендента, его психологические особенности. В этих целях претенденту предлагается сделать пятиминутный доклад на определенную тему. В процесс доклада кандидат показывает умение изложить материал, профессиональную эрудицию. Нередко практикуются дискуссии среди претендентов на должность, в ходе которых оценивается не только эрудиция, но и умение общаться с людьми. Обязательным для кандидата является получасовой письменный экзамен, позволяющий выявить устойчивость человека в стрессовых ситуациях.

Считается, что возможность успешного выполнения функциональных (должностных) обязанностей обусловливается [14,145]:

– профессиональной характеристикой специалиста (образование, квалификация, вопросы для оценки компетенции специалиста) – на 30%;

– личностными качествами – на 30%;

– умением руководителя работать с людьми – на 40%.

При отборе специалистов для работы в правительственных органах основное внимание уделяется умению работать в коллективе, действовать одной командой, навыкам системного подхода.

Стимулирование государственных служащих. Основным принципом, определяющим общий уровень оплаты труда госслужащих в развитых странах, является соответствие такой оплаты вознаграждению за эквивалентный труд в частном секторе. Следование этому принципу позволяет обеспечивать чиновникам достойный по национальным меркам уровень жизни и таким образом удерживать в госаппарате квалифицированные кадры.

Государственная служба в развитых странах привлекает также развитой системой социальной защиты (малая вероятность увольнения, высокие пенсии, продолжительный отпуск и другие льготы, зачастую отсутствующие в частном секторе). Очень серьезным дополнительным стимулом для руководящих работников госаппарата служит возможность получить по выходе в отставку высокооплачиваемые посты в частном секторе. Во многих странах притоку молодежи в госаппарат способствует традиционно высокая престижность государственной службы.

Вопрос об использовании зарубежного опыта государственной службы все больше приобретает практическую направленность. Идет интенсивный обмен опытом специалистов государственной службы и практических работников государственных органов с зарубежными коллегами. Проведены многочисленные совместные семинары, симпозиумы, конференции по проблемам профессиональной подготовки государственной службы. Многие специалисты и преподаватели изучали опыт государственной службы непосредственно в зарубежных странах, таких, как Великобритания, Франция, Германия. Происходит обмен научной и учебной литературой между учебными заведениями (отечественными и зарубежными), осуществляющими функцию подготовки кадров государственных служащих.

В учебные пособия для специальности 080504 « Государственное и муниципальное управление» все чаще включаются разделы, посвященные организации и функционированию государственной службы других стран, например А.А. Гришковец в разделе 10 рассматривает организационно-правовые основы обучения кадров государственной службы, большое внимание зарубежному опыту подготовки управленческих кадров уделяет А.Н. Аверин в книге « Социальная политика и подготовка управленческих кадров», а именно рассматривая вопросы:

– государственного заказа на профессиональную подготовку и повышение квалификации федеральных государственных служащих;

– план подготовки федеральных государственных служащих;

– систему подготовки управленческих кадров.

Особенности подбора и подготовки кадров в органы территориального управления и местного самоуправления за рубежом широко освещает В.Г. Игнатов в книге «Государственная гражданская служба».

В последние годы сотрудничество с зарубежными странами в сфере государственной службы приобретает все более четкие организационные формы. Проводимая работа, несомненно, способствует росту профессионализма государственных служащих в нашей стране, а только хорошо подготовленные профессионалы и способны со знанием дела и с пользой для службы использовать зарубежный опыт.

**3.1 Адаптация японского опыта профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих к российским условиям**

Институт государственной службы в России находится в стадии становления, поиска эффективных форм и методов реализации возложенных на него функций. Эти процессы идут нелегко, поэтому зарубежный опыт, в частности Японии, может быть очень полезным при решении данной проблемы.

Прежде всего, следует отметить, что по сравнению с другими развитыми странами в Японии значительно меньше государственных служащих. Они составляют лишь 8,1% общего числа работающих.

Своеобразен и эффективен инструментарий, используемый государственными служащими в процессе совершенствования технической политики и роботизации, принципов социального партнерства, регулирования взаимоотношений работодателей и наемных работников, социального страхования и т.д.

Во многом эффективность государственного регулирования экономики объясняется высочайшим профессионализмом, гибкостью и ответственностью государственных служащих, обеспечивающимися, прежде всего отработанным механизмом их подготовки, стержнем и фундаментом которой являются пять известных во всем мире японских систем, основанных на традициях и философии нации. Они определяют и пронизывают систему подготовки госслужащих, начиная с отбора будущих чиновников и заканчивая их увольнением.

В структуру пяти великих японских систем, цементирующих стройную систему подготовки госслужащих, входят [11,246]:

– система пожизненного найма;

– система кадровой ротации;

– система репутаций;

– система подготовки на рабочем месте;

– система оплаты труда.

Прежде чем перейти к краткому их анализу, отметим одно общее принципиально важное обстоятельство. Ценность и причина действенности этих систем заключается в том, что они представляют собой не набор отдельных элементов, а являются системами в единой системе. Каждая из них, дополняя другую, является основой и условием ее функционирования, способствует запуску следующих и эффективной их работе. Одна система не может существовать без другой. В сумме они составляют единый сложенный механизм, формирующий мощную мотивационную среду, обеспечивающую подготовку высокопрофессиональных чиновников и полную реализацию их творческих и интеллектуальных способностей.

В такой обстановке мотивационная среда направляет усилия и потенциал госслужащего на решение проблем, стоящих перед регионом и страной в целом. Это то, чего не хватает российскому институту государственной службы. У госслужащих в России нет заинтересованности в целенаправленном и результативном труде.

Первым, ключевым элементом единого механизма японской системы подготовки и использования кадров госслужащих является система пожизненного найма. Она в классическом виде в настоящее время применяется лишь на некоторых крупных предприятиях и государственной службе. В остальных случаях нет юридически оформленного, официального пожизненного найма. Скорее, речь идет о джентльменском соглашении между работодателем и наемным работником.

В настоящее время в Японии наблюдается тенденция постепенного сокращения числа ограничений для поступающих на государственную службу. Прежде всего, здесь речь идет о второстепенных условиях при приеме на государственную службу таких, как возраст, национальность, гражданство.

Одной из характерных особенностей приема на государственную службу является распространение, как отмечалось, классической системы пожизненного найма на государственных служащих, т.е. на госслужбе работают до предельного возраста, (как правило, это 60 лет, для некоторых госслужащих – 63-65 лет, для преподавателей вузов – 63 года, причем нет различий в предельном возрасте для мужчин и женщин). Для особых государственных служащих предельного возраста нет. До 90-х годов в Японии предельного возраста не было и по отношению ко всем категориям и группам государственных служащих. Сейчас действует специальный закон о предельном возрасте. В Японии считают, что такой шаг очень важен с точки зрения планирования набора на государственную службу и расчета реальных потребностей в персонале, а также для обновления микроклимата, атмосферы на госслужбе.

Несколько пояснений по организации найма на должность государственного служащего. Работать на государственной службе в Японии очень почетно и престижно, поэтому поступить на нее непросто.

Вступительный конкурс достигает от 10 до 100 человек на одно место. Цель вступительного экзамена – проверить, сможет ли человек, затем выполнять функции госслужащего. Для сдающих экзамен есть возрастной ценз – 18-28 лет. Другим способом назначения на государственную службу является отбор кадров. Он распространяется на учителей, медиков, водителей транспорта, техперсонал и прочие профессии. При отборе проводятся собеседование, тестирование, заполняются анкеты. Кстати, врачи, учителя и т.д., работающие в частных организациях, не являются государственными служащими. Критерий прост – госслужащим является тот, чья деятельность осуществляется за счет налогоплательщиков. Все эти тонкости, как уже отмечалось, конкретизируются в законе о государственной службе.

Для того чтобы поступить на госслужбу соответствующего уровня, сдав вступительный экзамен (конкурс) или пройдя систему отбора, требуется:

– предъявить диплом о высшем образовании;

– предъявить лицензию образовательного учреждения о том, что этот человек действительно закончил его и имеет право поступить на государственную службу;

– пройти конкурс. Думается, что лицензирование образовательного учреждения – не формальное условие, оно может быть надежной блокировкой от проникновения на госслужбу случайных лиц (что, к сожаление, встречается в последнее время в России).

Следующая важная составляющая единого японского механизма подготовки госслужащих – система ротации. Ее суть состоит в перемещении работников по горизонтали и вертикали через каждые 2-3 года выполнения функций на определенном рабочем месте. Ротация проводится без согласия работника. Подход здесь предельно понятен – он поступил на государственную службу и должен принести максимум пользы своему государству. Ежегодно один раз в год выпускники школ, колледжей, высших учебных заведений трудоустраиваются на предприятия, в организации и учреждения. Причем, что характерно, даже выпускники вузов, в том числе самого престижного Токийского университета, попав в ту или иную компанию, организацию, не назначаются сразу на руководящие должности, а начинают трудовую биографию с самых низко квалифицированных должностей. В этом есть свое бесспорное преимущество.

Впоследствии такого специалиста, руководителя, в тонкостях знающего всю специфику своей организации, сложно ввести в заблуждение и меньше вероятности принятия им непрофессиональных решений. Система ротации обеспечивает гибкость рабочей силы, повышает уровень ее компетентности, квалификации и конкурентоспособности. Как правило, после нескольких (двух-трех) перемещений по горизонтали следует ротация по вертикали, т.е. повышение в должности, перевод на более высокооплачиваемую службу. Ротация также способствует расширению кругозора, развитию у госслужащего более широкого взгляда на свою организацию. Не секрет, что, как правило, госслужащие наших министерств и ведомств могут достаточно квалифицированно и обстоятельно говорить лишь о проблемах, которыми занимается их структурное подразделение. Налицо узкая специализация. В Японии, например, начальник отдела занятости Министерства труда глубоко и профессионально знает весь спектр социально-трудовых вопросов (естественно, проблемы занятости, а также вопросы оплаты труда, социального партнерства, рынка труда и т.д. и т.п.). В процессе ротации он изучал и прошел все эти участки работы и знаком с ними достаточно обстоятельно.

Критики системы ротации говорят, что она в какой-то мере "душит" инициативу, является тормозом работы на перспективу. Мол, человек знает, что будет работать на этом участке два-три года, поэтому, зачем ему думать о новых идеях и технологиях на будущее?

Представляется, что таких аргументов недостаточно для подобной оценки. Во-первых, как показывает наш российский опыт, наоборот, деятельность специалиста десятилетиями на одном месте гасит его творчество и инициативу, работать ему неинтересно, так как он не видит перспективы. Есть и другое весомое обстоятельство, гарантирующее в условиях ротации не только добросовестную, качественную, но и творческую, перспективную деятельность всех японских госслужащих. Это – система репутаций. Суть ее в том, что, где бы ни работал сотрудник, специалист, он должен выполнять свои обязанности так, чтобы при переходе через два-три года на новое место за ним закрепилась репутация прекрасного, инициативного работника и порядочного человека, для чего на каждого из них составляется письменная характеристика. Объективность характеристик обеспечивается ежедневными проверками человека в форме опроса коллег, подчиненных, начальников и т.д. Характеристика, следуя за госслужащим, влияет на траекторию ротации и определяет, как правило, его дальнейшую трудовую карьеру.

Теперь несколько слов о возможной карьере государственного служащего. Она бывает скоростная, средняя, медленная.

В некоторых случаях применяется смещение работника с должности. Это так называемая "карьера с горы". Например, начальника отдела переводят на должность начальника сектора, начальника департамента – на должность начальника отдела. Причины могут быть различные – по собственному желанию, по состоянию здоровья, по инициативе администрации.

Типичная "карьера в гору" по-японски может выглядеть, например, так:

– ассистент (оклад 170-180 тыс.);

– лектор (210 тыс.);

– доцент (300 тыс. иен);

– профессор (400 тыс. и выше).

Решающая роль в обеспечении эффективности работы института госслужбы принадлежит обучению и переподготовке государственных служащих. Хотя ключевое значение при этом отводится подготовке на рабочем месте. Это, кстати, тоже элемент системы пожизненного найма. Японские организации, предприятия и госслужба не требуют от школ, да и вузов специальной подготовки. Они сами "доводят" обучение своего работника (бывшего выпускника школы) до уровня, нужного этой организации. Таким образом, в Японии образовательные функции четко разделены между школьным образованием, обеспечивающим фундаментальное обучение, и внутрифирменным, обеспечивающим профессиональное обучение. Также подготовкой центральных госслужащих занимается также институт повышения квалификации при управлении по делам персонала. Причем, что характерно и отличается от российской практики, как говорится, с точностью до, наоборот, в Японии переподготовку и повышение квалификации во внешних организациях проходят госслужащие всех уровней вплоть до начальника отдела министерства, ведомства, управления и заместителя мэра провинции. Как известно, в Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, как правило, обучаются руководители, начиная с должности начальников отделов федеральных органов управления (высшие, главные и ведущие категории государственной службы). И в этом нет никакого противоречия, поскольку в Японии на государственную службу, как уже отмечалось, не попадают случайные люди. Начальники департаментов, министры и заместители министров, мэры провинций и т.д. в свое время, проходя ступени ротаций, занимали более низкие должности. Поэтому все они неоднократно проходили подготовку на рабочем месте и повышали квалификацию во внешних учебных заведениях. В Японии считают, что занимающих высокие должности учить нецелесообразно. Они проходят лишь стадии самоподготовки и самообразования.

Подготовкой госслужащих местных органов управления занимается Академия государственной службы, которая входит в структуру Министерства по делам местного самоуправления. В Конституции Японии записано, что местные органы власти – это органы самоуправления, к которым относятся префектуры и муниципалитеты, их руководителей избирает народ. В Японии 47 губернаторов префектур, 3200 мэров. В Академии государственной службы проходят переподготовку и повышение квалификации более тысячи госслужа­щих префектур и муниципалитетов в год.

Высокая результативность труда государственных служащих во многом обеспечивается созданием действенных систем их мотиваций и, прежде всего оплаты труда. Система оплаты труда госслужащих строится следующим образом. Размер заработной платы (оклада) определяется двумя показателями: градацией (разрядом) соответствующей должности (квалификации) работника и ступенью, определяемой возрастом (стажем) сотрудника. В разрабатываемых типовых сетках по оплате труда госслужащих 11 градаций и 32 ступени. Учет результатов работы госслужащего осуществляется периодичностью (скоростью) перевода его из одной градации в другую.

С учетом японского опыта можно совершенствовать 18-разрядную Единую тарифную сетку (ETC), по которой в России оплачивается труд работников бюджетной сферы (учителей, медиков, ученых и т.д.). Для этого внутри каждого разряда целесообразно ввести ступени, дифференцирующие размеры оплаты труда в зависимости от фактических результатов работы бюджетников. Тогда у работников будет больше заинтересованности в качественных результатах труда, более полной реализации своих физических и интеллектуальных способностей.

Для государственных служащих Японии, так же как и для работников частного сектора, кроме оплаты труда предусмотрены выплаты некоторых видов пособий (семейное пособие, в том числе на детей; транспортное пособие или оплата стоимости бензина личного автомобиля; региональные пособия; пособия за особые условия труда). Пять должностных окладов в год выплачивают в виде бонусов.

Ежегодно управление по делам персонала изучает уровень оплаты труда госслужащих по всем градациям и ступеням с учетом их квалификации, образования и т.д. по сравнению с заработками работников производственного (частного) сектора. Для этого обследуются частные предприятия с численностью работающих более 100 человек. В Японии всего свыше 4 млн. предприятий, из них для корректировки уровня оплаты труда государственных служащих изучается 38 107 предприятий (производственных единиц). В соответствии с законом о статистике частный сектор обязан предоставить достоверную информацию по заработной плате сотрудников, так как от этого зависит дина­мика оплаты труда госслужащих.

Эти данные публикуются в печати, сравниваются с уровнем оплаты труда на государственной службе, и она приводится в соответствие с ними. Таким образом, уровень оплаты труда госслужащих прямо пропорционально зависит от оплаты труда в производственном секторе. Думается, что это вполне разумно и научно обоснованно. Логика рассуждений здесь следующая: в конечном счете, основная задача госслужбы – через экономический рост обеспечить высокие заработки и достойный уровень жизни населения. Если растет зарплата в производственной сфере, значит, увеличиваются макроэкономические показатели страны (ВВП, ВНП и т.д.), поскольку оплата труда работников предприятий тесно связана с конечными производственными результатами. Следовательно, есть экономическая и моральная основа для адекватного повышения окладов государственным служащим, которое утверждается решением парламента. Если, наоборот, заработная плата работников производственного сектора сокращается, то соответственно делаются пересчеты в сторону уменьшения окладов госслужащих.

**3.2 Адаптация опыта подготовки и переподготовки государственных и муниципальных служащих в Германии к российским условиям**

Специфика подготовки и переподготовки работников государственного и муниципального управления в Германии определяется особым статусом чиновника и условиями его продвижения по службе. Немецкий чиновник обладает пожизненным статусом и является представителем особого сословия. Лишь в немногих областях чиновничья должность, например, бургомистра, является временной. Начальник может уволить чиновника только в случае совершения им служебного проступка, и то после официального расследования и вынесения приговора дисциплинарным судом. Особо регулируются служебные правоотношения "политических служащих", т.е. высших чиновников-министров, заменяемых при смене правящих партий.

Чиновники федерального уровня, земель и общин принадлежат к различным рангам (высшему, повышенному, среднему и низшему). Для каждого ранга предусматриваются определенные образовательный ценз и стаж работы. Чиновники низшего и среднего ранга (шоферы, вахтеры, секретари, стенографистки, служащие вспомогательных служб) обычно выполняют сугубо вспомогательные функции и, строго говоря, не являются чиновниками в нашем понимании. Служащие рангом выше должны иметь как минимум высшее образование и пройти 3 года подготовительной службы. Чиновники высшего ранга – университетское образование и 2 года подготовительной службы.

В Германии есть ряд высших учебных заведений, готовящих кадры для госслужбы. Это, прежде всего Федеральная высшая школа государственного и муниципального управления и соответствующие земельные высшие школы, Федеральная академия государственного управления Министерства внутренних дел. В Федеральной высшей школе работают факультеты общей администрации, внешних сношений, администрации бундесвера, железнодорожного дела, общественной безопасности, почты, социального страхования. Только перечисление факультетов дает представление о том, что понятие "госслужба" в Германии имеет достаточно широкие рамки, и подготовка чиновников охватывает все отрасли, принадлежащие государству. Обучение в Федеральной высшей школе длится 3 года, из них 1,5 года занимает учеба в аудиториях, 1,5 года-практика на местах. Из 314 германских вузов подготовкой управленческих кадров для госслужбы занимаются 26 учебных заведений. В университетах обучаются 76% общего количества германских студентов, а в высших школах по подго­товке управленческих кадров – 3-5%. Наряду с вузами, занимающимися первичной подготовкой госслужащих повышенного ранга, в Германии имеется система учебных заведений, в которых проходят подготовку и повышение квалификации работающие чиновники госслужбы. Центральное место в этой системе занимает Федеральная академия государственного управления при Министерстве внутренних дел Германии. Она расположена в Бонне, ее филиал – в Берлине.

Занятия проводятся последующим основным направлениям[5,145]:

– компенсирующие курсы, в рамках которых осуществляется углубленная подготовка по смежным видам деятельности, например, юристы, обучаются экономическим знаниям, а экономисты – юридическим;

– курсы подготовки чиновников высшего и повышенного ранга, которые впервые начинают работать на руководящих должностях, а также по специальным программам для отдельных земель;

– семинары, имеющие целевое назначение (функциональные и предметные области деятельности чиновников, повышение квалификации в связи с работой в международных организациях, с объединением Германии и др.);

– курсы и семинары в соответствии с деятельностью фондов и международных организаций (Германский международный фонд развития, Европейское сообщество и т.д.).

Повышают квалификацию в Академии в общей сложности более 10 тыс. человек в год. Общая направленность обучения связана не с простой передачей знаний, а с формированием определенного образа мышления и поведения, характерного для конкретного ранга чиновников. В соответствии с этим значительное время в период повышения квалификации отводится изучению реальной практики (стажировка за рубежом и на конкретных рабочих местах), а также использованию активных методов обучения, реализуемых модераторами (преподавателями, которые организуют свободные дискуссии, мозговые атаки, круглые столы, направленные на формирование коллективного решения проблем).

Подготовка и переподготовка работников государственного и муниципального управления Германии в целом представляет собой последовательную, жесткую, законченную систему. Однако механический перенос ее в нашу страну практически невозможен.

Во-первых, в отличие от Германии в России отсутствует исторически сложившийся клан чиновников с определенным профилем и уровнем образования (университетское юридическое образование). Во-вторых, в Германии существует отработанная, развернутая во времени система обучения и повышения квалификации кадров, которая не отвечает задаче единовременной массированной подготовки или переподготовки кадров.

В-третьих, в Германии акцент сделан на юридическую подготовку, которая наиболее полно отвечает реальному положению дел в административном управлении Германии.

В современных же условиях России важно формирование ситуационного мышления и соответствующее обучение навыкам, приемам и методам, базирующимся на фундаментальных знаниях основ рыночной экономики.

В-четвертых, в переходный период в России практически невозможно построить жесткую систему разрядов, чинов и регламентации в процессе карьерного продвижения по службе, как это сделано в Германии, а следовательно, и соответствующую систему переподготовки и повышения квалификации работников госслужбы. Поэтому крайне важно ускорить разработку многофакторной модели чиновника российской госслужбы (в том числе по уровням). Без этого целенаправленно формировать систему обучения госслужащих практически невозможно. На мой взгляд, от экономического развития зависит благосостояние всего общества в России. Очень интересная система оплаты труда государственных служащих действует в Японии. Такой подход гарантирует заинтересованность государственных служащих в эффективном управление экономикой. Возможно, это и позволило такому не большому островному государству достичь столь высокого уровня развития. Конечно, следует учесть и высокий уровень коррупции Российского чиновничества, который на сегодняшний день абсолютно не заинтересован в улучшении благосостояния народа. Возможно, российское законодательство, в котором не трудно найти изъяны, касающиеся чиновничьего аппарата и его функционирования, способствует процветанию коррупции, а, следовательно, и ухудшает уровень исполнения государственными служащими своих экономических и социальных функций. Так как в РФ нет сложившегося клана чиновников, то необходимо его создавать, при помощи повышения квалификации и переподготовки работников государственного и муниципального управления, заимствуя интересные эпизоды подготовки кадров индустриально развитых стран.

**Заключение**

В заключение моей дипломной работе следует сделать вывод, что нынешнее реформирование России тесным образом связано с реформированием государственной службы, которое потребовало обеспечить государственные органы не только инициативными, надежными, но главное - профессионально грамотными специалистами, способными эффективно выполнять возложенные на них задачи.

Подготовка, переподготовка и повышение квалификации работников государственной и муниципальной службы должны опираться на определенные принципы и реализовываться с помощью системы организационных мер, регулирующих учебный процесс. Характер и тип подготовки и переподготовки государственных служащих определяются тем, для какой системы государственного управления они предназначены. Принципы профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих могут быть разделены на профессиональные и общегражданские, на внутрикорпоративные и задающие отношения корпорации бюрократии с гражданами и другими общественными институтами; кроме того, выделяется группа принципов объединения профессиональных приоритетов и волевых качеств.

Организация подготовки, переподготовки и повышения квалификации, государственных и муниципальных служащих подчинена оптимальной реализации указанных выше принципов и включает в себя систему мер по созданию новых, перепрофилированию и улучшению существующих специальных учебных заведений и их подразделений, а также по оптимизации механизмов конкурсного отбора и селекции как обучаемых, так и обучающих. Однако реальность весьма далека от этого идеала.

На управление происходящими изменениями в системе образования государственных и муниципальных служащих следует влиять путем создания и изменения ее нормативной правовой базы. Основными федеральными законами, которые определяют функционирование и развитие этой системы, являются законы "Об основах государственной службы", "Об образовании", "О высшем и послевузовском профессиональном образовании". Нормативно-правовую базу дополнительного профессионального образования государственных служащих составляют также Указы Президента РФ, постановления Правительства Российской Федерации, нормативные документы Министерства образования Российской Федерации.

Подготовка управленческих кадров осуществляется в системе образования. Как и любая система, образование состоит из взаимосвязанных элементов. Основными элементами данной системы являются государственные образовательные стандарты и программы, учреждения образования, органы управления образованием, подведомственные им организации, общественные объединения. Подготовка кадров для управления включает относительно самостоятельные уровни, являющимися подсистемами образования – среднее, высшее, послевузовское, дополнительное профессиональное образование. Система дополнительного профессионального образования также включает образовательные программы, государственные образовательные стандарты, образовательные учреждения, органы управления дополнительным профессиональным образованием и подведомственные им учреждения и организации. В процессе профессиональной переподготовки происходит получение дополнительных знаний, умений, навыков по программам, которые предусматривают изучение учебных дисциплин, разделов науки, техники, технологии, необходимых для выполнения нового вида профессиональной деятельности. Она осуществляется для расширения квалификации в целях адаптации к новым экономическим и социальным условиям. Дополнительное профессиональное образование осуществляется в высших учебных заведениях – университетах, академиях, институтах и образовательных учреждениях дополнительного профессионального образования. К ним относятся академии за исключением академий высшего профессионального образования, отраслевые и межотраслевые, региональные институты повышения квалификации, курсы, школы, центры повышения квалификации, учебные центры службы занятости.

Невозможно совершенствование системы профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих без анализа опыта зарубежных стран. В проводимой за рубежом кадровой политике большое внимание уделяется методам отбора кадров как при приеме на государственную службу, так и при выдвижении на государственные должности. В этих целях используются основные и смешанные методы отбора. К основным относятся: конкурсный отбор, отбор «по выбору» и на основе экзамена на профессиональную пригодность. Конкурсный отбор широко используется в работе с кадрами, особенно при подборе кандидатов на начальные должности. Отбор «по выбору» представляет собой процедуру выбора из числа кандидатов на определенные категории должностей. Сущность смешанных методов отбора на государственные должности заключается в оценке кадров на основе сочетания политических, профессиональных и интеллектуальных качеств.

Вся система кадровой работы за рубежом направлена на повышение качества подготовки государственных служащих. Во многих странах создана стройная система подготовки кадров для государственной службы. Отечественный и зарубежный опыт выработал три концепции обучения квалифицированных кадров: концепция специализированного обучения ориентирована на сегодняшний день или ближайшее будущее и имеет отношение соответствующему рабочему месту; концепция многопрофильного обучения является эффективной с экономической точки зрения, так как повышает внутрипроизводственную и внепроизводственную мобильность работника; концепция обучения, ориентированного на личность с целью развития человеческих качеств, заложенных природой или приобретенных им в практической деятельности.

Определенные виды профессиональной подготовки не следует рассматривать отдельно друг от друга. Целенаправленное обучение квалифицированных кадров предполагает тесную связь и координацию между видами обучения. Преодоление кризисных явлений в общественной жизни, повышение эффективности власти требует высокого уровня компетентности кадров государственной службы. Судьба любых стратегий и реформ, программ и концепций во многом зависит от чиновников, от их квалификации, от их понимания необходимости соответствующих действий, от уровня их общей культуры.

Как показывает отечественный и зарубежный опыт, для эффективного управления общественными процессами, прежде всего, необходимо иметь обширные знания в области множества наук, связанных с анализом человека и общества. Это означает, что работников для государственных служб целесообразно готовить в специальных учебных заведениях по особой системе и методике, причем на протяжении всей их трудовой деятельности.

На протяжении длительного периода времени в нашей стране проявлялась недооценка, а то и просто негативное отношение к зарубежному опыту государственного устройства, управления и государственной службы развитых стран. Этот опыт не использовался по идеологическим соображениям, в лучшем случае к нему относились как представляющему сугубо познавательный интерес.

В условиях коренных преобразований общественного устройства по типу наиболее развитых стран буржуазной демократии проблема освоения и адаптации опыта государственной службы зарубежных стран к российским условиям является не только актуальной, но и реальной.

Система отбора и подготовки высшего эшелона профессиональных служащих в развитых странах, их высокий материальный статус и престиж, защищенность от политического произвола, та важная роль, которую они играют в регулировании экономической и общественной жизни, способствуют формированию в этом слое элитарной морали. Ее частью является своеобразное чувство избранности и ответственности за состояние общества, культ управленческого профессионализма, прагматизма и трудолюбия. Вопрос об использовании зарубежного опыта государственной службы все больше приобретает практическую направленность. Идет интенсивный обмен опытом специалистов государственной службы и практических работников государственных органов с зарубежными коллегами. Проведены многочисленные совместные семинары, симпозиумы, конференции по проблемам профессиональной подготовки государственной службы.

Для того чтобы эффективно управлять изменениями в различных областях общественной жизни, необходимо иметь профессионально подготовленные для этих целей кадры, современном мире и российском обществе происходят быстрые кардинальные экономические, политические, социальные и духовные изменения. Под их воздействием изменятся система обучения работников государственной и муниципальной службы. В свою очередь, изменения в этой системе приводят к изменениям их знаний, умений и навыков.

Таким образом, профессиональная подготовка государственных и муниципальных служащих в настоящее время, без сомнения, не может быть эффективной без соответствующего научно-методического обеспечения, без объединения усилий в этом направлении преподавателей, научных сотрудников, самих государственных и муниципальных служащих.

**Список использованной литературы**

1 Конституция Российской Федерации.– М.: Приор, 2004.– 32с.

2 Об Образовании: Федр. Закон: [принят Гос.думой 16.11.1997]. – М.: Приор, 2003. – 45с.

3 О государственном заказе на переподготовку и повышении квалификации государственных и муниципальных служащих: Указ Президента Российской Федерации (от 7 февраля 1995 г.№103).– М.: 2000. – 128с.

4 Трудовой кодекс Российской Федерации. – 4 – е изд. – М.: Ось – 89, 2006.– 224с.

5 Аверин А.Н. Социальная политика и подготовка управленческих кадров: учеб. пособие / А.Н. Аверин. – М.: Данисов и К, 2005. – 280с.

6 Борисов Е. Прежде чем учить руководителей /Е.И. Борисов// Служба кадров. – 2007. – №1 – С.51 – 54.

7 Букина Н. Неформальный подход к обучению / Н.Букина // Служба кадров. – 2007. – №3 – С.58–62.

8 Бердюгин С. Новый обучающий проект / С.Бердюгин., Э.Макаров // Служба кадров. – 2006.– №3 С.63 – 65.

9 Бабинцев В.П. Региональная система развития кадров государственной и муниципальной службы/ В.П.Бабинцев// Образовательная политика.– 2006. – №4 С.13 – 15.

10 Глазунова Н.И. Система государственного управления: учебник для вузов / Н.И. Глазунова.– М.: Юнити – Дана, 2002. – 551с.

11 Гренчикова А. Подготовка молодых специалистов / А. Гренчикова, Д.Петрушова // Управление персоналом.–2004. – №12 (98) – С.63 – 65.

12 Гришковец А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации: учебный курс/А.А. Гришковец. – М.: Дело и Сервис,2003. – 464с.

13 Демина А.А. Государственная служба в странах основных правовых систем мира: Нормативные акты / под ред. А.А. Демина. – М.:Книгодел,2004. – 560с.

14 Егоршин А.П. Управление персоналом: учебное пособие для вузов. /А.П. Егоршин. – 3-е изд. – Нижний Новгород: Нимб,2003. – 303с.

15 Жуков Г.Н. Основы общей и профессиональной педагогики: учебное пособие / под ред. Г.Н. Жуков, П.Г. Матросов, С.Л. Каплан.– М.: Гардарики, 2004.– 560с.

16 Игнатов В.Г. Государственная кадровая политика и технологии ее реализации: учебное пособие к спецкурсу / В.Г. Игнатов, А.В. Слепцов. – Ростов - на-Дону.: Скагс. 2001. – 328с.

17 Иванов В.В. муниципальное управление: Справочное пособие / В.В.Иванов, А.Н. Коробова. – 2-е изд., доп. – М.:Инфра – М, 2006. – 718с.

18 Игнатов В.Г. Государственное и муниципальное управление: Введение в специальность. Основы теории и организации: учебное пособие/ В.Г. Иванов.– М.: «Март»; Ростов - на - Дону: Март.2005. – 448с.

19 Курбатова М.Б. Подготовка резерва на руководящие должности / М.Б.Курбатова // Управление персоналом. – 2004. – №12 (98) – С.63 – 65.

20 Магура М.И. Обучение руководителей / М.М. Магура // Управление персоналом. – 2004. – №12 (98) – С.53 – 62.

21 Немчиков А.А. Муниципальная служба: справочное пособие / А.А.Немчиков, А.М. Володин. – М.: Дело и Сервис, 2002. – 384с.

22 Оболонский А.В. Государственная служба: учебное пособие / А.В. Оболонский, А.Г. Барабошев. – 2-е изд.– М.: дело, 2000. – 440с.

23 Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации: учебное пособие для студентов / под редакцией Д.М. Овсянко. – М.: Юриств, 1996. – 208с.

24 Огнев А. Как организовать обучение руководителей?/ А.Огнев // Управление персоналом. – 2004. – №6 (94) – С.26 – 27.

25 Пронкин С.В. Государственное управление зарубежных стран: учебное пособие / С.В.Пронкин, О.Е. Петрунина. – М.: Аспект Пресс, 2001. – 416с.

26 Пищулин Н.П. Социальное управление. Теория и практика: учебное пособие / Н.П. Пищулин.– М.:Академкнига, 2003. – Т.1.–540с.

27 Петров О.А. Чему и где учиться повышать квалификацию / О.А.Петров, Л.В. Калашников //Служба кадров. – 2001. – №8 – С.87 – 93.

28 Плечева Н. Идем на «Кадровый прорыв»/ Н.Плечева // Служба кадров. – 2006. – №8 – С. 69–74.

29 Радченко А.И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход /А.И. Радченко. – 2-е изд., перераб. и доп. – Ростов-на-Дону: Ростиздат,2001. – 720с.

30 Шкатулла В.И. Настольная книга менеджера по кадрам: учебное пособие /В. И. Шкатулла. – 2-е изд., изм. и доп. - М.: Норма - Инфра,2000. - 560с

31 Шубенкова Е.С. Внутрифирменное обучение персонала /Е.С. Шубенкова // Управление персоналом.2004 – № 20 (106) – С. 44 – 46.

1. ) Ткаченко Ю.А. Организационные и правые основы обучения государственных служащих: учебное пособие. – М.: Институт труда Минтруда России,2001.– С.38. [↑](#footnote-ref-1)
2. ) Пронкин С.В.Государственное управление зарубежных стран: учебное пособие / С.В.Пронкин, О.Е. Петрунина. – М.: Аспект Пресс, 2001. – С. 416. [↑](#footnote-ref-2)
3. ) Петров О.А. Чему и где учиться повышать квалификацию / О.А.Петров, Л.В. Калашников //служба кадров. – 2001. – №8 С.93 –97.. [↑](#footnote-ref-3)
4. ) Оболонский А.В. Государственная служба: учебное пособие / А.В. Оболонский, А.Г. Барабошев. – 2-е изд.– М.: дело, 2000. – С. 412. [↑](#footnote-ref-4)
5. ) Аверин А.Н. Социальная политика и подготовка управленческих кадров: учеб. пособие / А.Н. Аверин. – М.: Данисов и К, 2005. – С. 186. [↑](#footnote-ref-5)
6. )Иванов В.В. муниципальное управление: Справочное пособие / В.В.Иванов, А.Н. Коробова. – 2-е изд., доп. – М.:Инфра – М, 2006. – С. 157. [↑](#footnote-ref-6)