

0-792240

*На правах рукописи*

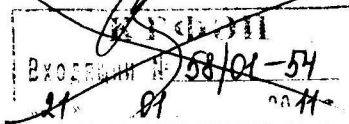
**Абрамова Наталья Михайловна**

**ФОРМИРОВАНИЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ  
КОМПЕТЕНТНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ  
СЛУЖАЩИХ В УСЛОВИЯХ ИННОВАЦИОННО-  
ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ**

**08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством:  
менеджмент**

**Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук**

Москва – 2010



Работа выполнена на кафедре «Государственное, муниципальное и корпоративное управление» ФГОБУВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»

Научный руководитель: заслуженный экономист России,  
доктор экономических наук, профессор,  
**Столяров Николай Сергеевич**

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, доцент  
**Пашин Николай Петрович**  
кандидат экономических наук, доцент  
**Высоцкая Наталия Владимировна**

Ведущая организация: **ФГОУВПО «Российская академия  
государственной службы при Президенте  
Российской Федерации»**

Защита состоится «26» января 2011 г. в 12-00 часов на заседании совета по защите докторских и кандидатских диссертаций Д 505.001.07 при ФГОБУВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» по адресу: 125993, Москва, Ленинградский проспект, д. 49, ауд. 214.

С диссертацией можно ознакомиться в диссертационном зале Библиотечно-информационного комплекса ФГОБУВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» по адресу: 125993, г. Москва, Ленинградский проспект, д. 49, комн. 203.

Автореферат разослан «21» декабря 2010 г. и размещен на официальном сайте ФГОБУВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»: [www.fa.ru](http://www.fa.ru).

Ученый секретарь совета Д 505.001.07,  
д. э. н., доцент

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КГУ



0000690017

В. Данилова

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Экономический рост национального хозяйства в значительной мере определяется качеством и состоянием национальных институтов. Эта мысль была высказана в классической работе Адама Смита «Исследование о причинах и природе богатства народов». Стабильность в обществе и государстве – залог эффективности. В то же время развитие общества, перемены в его жизни требуют определенных изменений. Создание развитой системы институтов, сочетающей стабильность и гибкость, – необходимое условие для эффективного функционирования рыночной экономики. Для его реализации необходимы высокий уровень компетентности и профессионализма кадров, использование прогрессивных методов и наилучших управленческих инструментов. Формирование и воспитание грамотных управленцев в условиях развивающихся рынков с высоким уровнем профессиональной подготовки является одной из первоочередных задач России, где институт государственной власти находится в стадии становления и поиска наиболее эффективных способов управления.

Современное состояние экономики Российской Федерации свидетельствует о наличии серьезных проблем в стране, что мешает ей полностью вписаться в мировое сообщество. Уже 15 лет Россия ведет переговоры по вступлению во Всемирную торговую организацию, тогда как в среднем этот процесс занимает 5–7 лет. Наличие административных барьеров, неразвитая инфраструктура, проблема коррупции, необоснованно высокие налоги и сборы, отсутствие открытого диалога между государством и бизнесом не способствуют созданию благоприятного инвестиционного климата в стране. Инвесторы не спешат вкладывать деньги в страну, где постоянно возникают конфликты между бизнесом и государством. Инвестиции приходят только в том случае, если в стране есть критическая масса работников с современным образованием. Поэтому ключевым моментом для обеспечения эффективного социально-экономического развития страны является управленческая составляющая, требующая значительного количества высококвалифицированных специалистов и управленцев различного уровня, в особенности сотрудников государственных учреждений, подготовленных для решения конкретных задач управления инновационными процессами, и в то же время обладающих фундаментальными знаниями в различных областях экономики.

Президент России Дмитрий Медведев в своих выступлениях не раз подчеркивал необходимость избавиться от сырьевой зависимости экономики страны: «Вместо примитивного сырьевого хозяйства мы создадим умную экономику, производящую уникальные знания, вещи и технологии, полезные людям. Вместо архаичного общества, в котором вожди думают и решают за всех, станем обществом умных, свободных и ответственных людей. Вместо прошлой построим настоящую Россию – современную».

менную, устремлённую в будущее молодую нацию, которая займет достойные позиции в мировом разделении труда»<sup>1</sup>.

Необходимость внедрения новой системы подготовки и переподготовки кадров, управленческих технологий, направленных на повышение профессиональной компетентности сотрудников государственных учреждений приобретает огромное значение и должно стать одним из основных направлений модернизации системы государственной службы. В последние годы выдвинуты многочисленные предложения по практическому разрешению этой проблемы. В этой связи был принят ряд постановлений Правительства Российской Федерации о порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций, предоставления государственных услуг, внутренней организации федеральных органов исполнительной власти. Однако следует признать, что программа модернизации экономики еще слишком далека от своего завершения. Наличие ряда нерешенных и дискуссионных вопросов, необходимость дальнейшей проработки коренных проблем, в первую очередь кадровых аспектов управления, обуславливают актуальность темы исследования, определяют ее структуру, цель и задачи.

**Степень разработанности проблемы.** Проблематика профессиональной компетентности государственных служащих в области психологии, педагогики и социологии исследована в работах известных отечественных ученых: О.С. Анисимова, С.А. Анисимова, А.А. Бодалева, И.В. Бухтиярова, А.А. Деркача, И.Е. Елина, О.И. Жданова, В.Г. Зазыкина, А.И. Кравченко, Р.Л. Кричевского, Н.В. Кузьмина, А.И. Ляшенко, А.К. Маркова, П.А. Марченкова, В.В. Петрусинского, Г.К. Селевко И.Н. Семёнова, А.И. Субетто, Ю.В. Сиягина, А.П. Ситникова, Л.А. Степнова, С.И. Съедина, А.Ю. Панасюка, А.П. Федоркина, В.А. Храпка, Е.А. Яблокова, которые занимались изучением данной проблематики с учетом особенностей государственной структуры России.

В современной экономической литературе имеется не так много работ, посвященных анализу актуальных вопросов государственной службы и эффективности деятельности государственного аппарата в целом. Следует отметить работы Г.В. Атаманчука, Н.А. Банько, И.Ю. Беляевой, Н.Н. Клища, В.А. Столяровой, И.П. Турчинова, Э.А. Уткина, В.В. Черепанова, В.А. Шахового и др.

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

---

<sup>1</sup> Послание Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации 12 ноября 2009 г. URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/5979>.

та, обретенного в ходе проводимых реформ. Особо стоит отметить, что с экономической точки зрения данная проблема практически не рассматривалась, что требует дальнейшего развития и анализа проблематики с учетом особенностей институциональной структуры российской экономики.

**Цель диссертационного исследования** состоит в решении научной задачи по совершенствованию критериев оценки и методов организации работы государственных служащих, призванных повысить качество и эффективность их деятельности.

**Для достижения этой цели поставлены следующие задачи:**

1. Систематизировать определения и трактовки терминов «компетенция» и «компетентность» и оценить правомерность и области их использования.
2. Уточнить понятийный аппарат исследования, в частности понятий «профессиональная компетентность» и «стратегическая компетентность» и определить их роль в обеспечении качества управления.
3. Обосновать необходимость использования системного подхода к формированию профессиональной компетентности государственных служащих в условиях рыночных преобразований и предложить пути создания целостной и эффективной системы формирования «профессиональной компетентности».
4. Выработать комплекс научно-методических и практических рекомендаций по повышению профессиональной компетентности государственных служащих в условиях перехода к инновационной экономике.

**Область исследования.** Исследование выполнено в соответствии с требованиями Паспорта специальности ВАК (экономические науки) по специальности 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством: менеджмент.

**Объект исследования.** В качестве объекта диссертационного исследования выбрана институциональная среда формирования профессиональной компетентности государственных служащих.

**Предмет исследования.** Предметом исследования являются процессы формирования и развития профессиональной (стратегической) компетентности государственных служащих в условиях инновационно-экономического развития.

**Теоретической и методологической основой** исследования являются объективные экономические законы и современные научные представления о роли государства в обеспечении долгосрочного социально-экономического развития страны, а также фундаментальные и прикладные работы отечественных и зарубежных авторов по вопросам повышения качества государственного управления. В процессе научного исследования автором использовались диалектический, абстрактно-логический и статистический методы.

**Информационной базой** исследования послужили законодательные и иные нормативные акты Российской Федерации, данные органов статистики Российской Федерации, аналитические материалы, публикуемые в периодической печати и сети Ин-

тернет, а также социологические исследования, проведенные в Счетной палате Российской Федерации.

**Научная новизна** исследования заключается в обосновании перспективных путей повышения профессиональной компетентности государственных служащих на всех уровнях государственного управления, что выражается в определении стратегических компетенций государственного аппарата, разработке подходов к развитию институциональных основ формирования профессиональной компетентности управленческих кадров, разработке предложений по стимулированию их труда, а также развитию социальной организации государственной службы. Новыми являются следующие научные результаты:

1. Систематизирован понятийный аппарат в области «компетенций», раскрыты понятия «компетентность», «профессиональная компетентность»; введено в научный оборот новое понятие: «стратегическая компетентность».

2. На основе обобщения научных и практических разработок дана классификация видов стратегических компетенций, включающая предметно-специализированные, экономические, организационно-управленческие и коммуникативные компетенции.

3. Сформулированы предложения, имеющие концептуальное и практическое значение, по организации процесса обучения сотрудников государственного аппарата.

4. Разработаны методики по созданию систем мотивации государственных служащих: 1) перевод государственных служащих на принципы проектного управления, что подразумевает реализацию определенного количества целевых программ, в каждой из которых имеются свои цели и задачи, критерии оценки эффективности и реализации; 2) перерасчет стоимости «потребительской корзины» и ее нормативное закрепление в качестве базового оклада для государственных служащих в тех видах деятельности, где проектный подход применить нельзя либо где невозможно четко определить вклад конкретного работника.

5. Разработан комплекс теоретико-практических рекомендаций по развитию социальной организации государственной службы для обеспечения высокой результативности и эффективности государственного управления в контексте задач социально-экономического развития страны.

**Теоретическая и практическая значимость исследования.** Теоретическая значимость научных результатов заключается в том, что основные выводы и положения диссертации развивают теоретико-методологическую базу формирования профессиональной компетентности государственных служащих, адаптируя ее к новым направлениям развития российской экономики.

Практическая значимость полученных результатов состоит в том, что разработанные в диссертации теоретические положения и методики ориентированы на широкое использование в практике формирования профессиональной компетентности государственных служащих Российской Федерации.

Практическое значение имеют:

1. Предложения по использованию положительного зарубежного опыта по формированию профессиональной компетентности государственных служащих при создании в России эффективной системы государственной службы.

2. Рекомендации по обеспечению эффективности работы института государственной службы в России.

3. Методы оценки результатов выполнения эффективности государственного управления.

Результаты исследования также могут быть использованы в процессе преподавания аналитических дисциплин студентам экономических специальностей.

**Апробация и внедрение результатов исследования.** Диссертация выполнена в рамках научно-исследовательских работ Финансового университета, проводимых в соответствии с комплексной темой «Пути развития финансово-экономического сектора России», по межкафедральной подтеме «Повышение эффективности государственной службы в условиях модернизации экономики».

Основные теоретические и практические представления, концептуальные положения, выводы и рекомендации диссертационного исследования были представлены на Четвертой Всероссийской научно-практической конференции «Система государственного и муниципального управления: проблемы и перспективы развития», на Шестой Международной конференции «Корпоративная социальная ответственность и этика бизнеса», проведенных в ФГОУ ВПО «Финансовая академия при Правительстве Российской Федерации».

Результаты исследования используются в практической работе органов внешнего финансового контроля Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации и составляют основу ряда работ и рекомендаций по совершенствованию кадровой основы государственного аудита в Российской Федерации.

Отдельные результаты диссертационного исследования использованы в учебном процессе кафедры «Государственное, муниципальное и корпоративное управление» в программе «Этика государственной службы» и «Контроль в системе государственного, муниципального и корпоративного управления».

**Публикации.** По теме диссертации опубликованы 9 работ общим объемом 3,95 п.л. (авторский объем – 3,95 п.л.), в том числе 4 статьи общим объемом 1,8 п.л. (авторский объем – 1,8 п.л.) в журналах, определенных ВАК.

**Структура и объем диссертационной работы.** Структура диссертации обусловлена целью, задачами и внутренней логикой исследования. Работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы и приложений. Диссертация изложена на 195 страницах, содержит 11 приложений, 3 таблицы, 11 рисунков.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

1. Проведен анализ теоретических представлений о сущности категорий профессиональной и стратегической компетентности, разработана классификация видов стратегической компетенции (рис. 1).

В отечественной и зарубежной литературе известно множество определений таких понятий, как «компетенция», «компетентность», «профессиональная компетентность» и «стратегическая компетентность». Взгляды на сущность этих понятий значительно различаются, что определяет целесообразность уточнения определений. В диссертации предложена уточненная редакция данных определений.

1. *Компетенция* – это совокупность знаний и практических навыков конкретного индивидуума в какой-то области. Эти знания и навыки представляют собой потенциал конкретного человека выполнять работу в данной области. Наличие такого потенциала – важная предпосылка занятия человеком конкретной должности в системе государственной службы.

2. *Компетентность* – это способность индивидуума применять (демонстрировать) свои компетенции для решения конкретных задач в реальных, практически складывающихся «здесь и сейчас» условиях, которые, как правило, значительно и быстро изменяются. Компетенция и компетентность соотносятся между собой, как потенциальная возможность и наличная реальность в складывающихся «здесь и сейчас» условиях.

3. *Профессиональная компетентность* – это способность должностного лица выполнять с высоким качеством функции и решать задачи на занимаемой должности. Другими словами, профессиональная компетентность – это проявление компетентности данного лица в рамках конкретной организационной структуры и свойственного ей разделения труда.

4. *Стратегическая компетентность* – это профессиональная компетентность руководящих работников государственных учреждений осуществлять стратегическое управление их деятельностью для достижения целей и решения задач, сформулированных государством, с учётом функций и полномочий, которыми наделяется соответствующее учреждение. Из отмеченного следует, что профессиональная компетентность относится к стратегической компетентности, как общее к частному.

В работе предлагается выделить *четыре вида стратегических компетенций*, создающих предпосылки для демонстрации стратегической компетентности руководителями, занимающими должности на государственной службе:

1. **Предметно-специализированные компетенции** – это знания, навыки и умения в конкретной области (дисциплине), составляющие сущностную (предметную) основу соответствующего направления социально-экономического развития или государственного управления.

2. **Экономические компетенции** – это знания, навыки и умения в области общеэкономического анализа (валовой внутренней продукт, инфляция, занятость, процентные ставки, государственный бюджет, обменный курс, тенденции развития отечественной и мировой экономики, институциональные основы экономики), отраслевого анализа, методов государственного регулирования отдельных областей социально-экономического развития и соответствующего законодательства.

3. **Организационно-управленческие компетенции** – это знания, умения и навыки в таких областях, как организация коллективной работы в связи с выполнением всего управленческого цикла.

4. **Коммуникативные компетенции** – это знания, умения и навыки в области создания, распространения и хранения актуальной информации, обеспечивающей результативное и эффективное достижение целей соответствующих программ социально-экономического развития.



Рис. 1 – Классификация видов компетенции как научной категории<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Составлено автором.

Повышение качества государственных услуг, оказываемых гражданам и организациям в соответствии с административным регламентом государственного органа, является одной из задач административной реформы в Российской Федерации. Неслучайно такие понятия, как компетентность и профессионализм, присутствуют во многих нормативно-правовых актах о государственной службе Российской Федерации как обязательный принцип гражданской службы. Так, в соответствии со ст. 12 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусмотрены определенные требования к профессиональному образованию, опыту работы и профессиональным знаниям, необходимым для исполнения должностных обязанностей.

**2. На основе систематизации исследований сформулировано понятие результативности государственного управления и выделены ключевые методы обеспечения высокого уровня результативности работы государственных служащих в ведущих странах мира (США, Японии, Германии и Франции).**

Большое внимание в диссертации уделено исследованию механизма влияния профессиональной компетентности на *управление, ориентированное на результат (далее – УОР)*. В данной работе УОР трактуется как *методология организации управленческого процесса, при котором все решения и действия осуществляются в непосредственной связи с уже достигнутыми и будущими результатами*.

В системе государственного управления первым шагом на пути к достижению желаемого результата является определение основных и второстепенных задач. Необходимым условием для этого является профессиональная компетентность руководителя, его способность ставить цели и находить альтернативные пути их достижения. Оценка результатов выполнения стратегии сводится к сравнению фактических данных с ключевыми показателями эффективности государственного управления, к которым относятся: (1) пороговые значения, т.е. предельно допустимые параметры в той или иной сфере; (2) плановые показатели, например, увеличение чистой прибыли на 10% к концу года; (3) внешние стандартные показатели, т.е. статистические данные, которые дают возможность сравнить фактические результаты с внешними стандартными показателями. Эти индикаторы должны быть доведены до сотрудников на этапе согласования целей работы, равно как и условия вознаграждения в случае достижения целей, а также последствия в случае их невыполнения.

Для достижения эффективности государственного управления необходимо, чтобы ключевые показатели эффективности строились по одной схеме и были понятны. Например, должны быть выработаны единые стандарты для конвертации валют, системы премий, распределения заработной платы. Эти стандарты могут быть встроены в Положение о планировании для того, чтобы сотрудники различных департаментов могли работать, опираясь на них. В результате существенно повысится эффективность планирования и будет обеспечен постоянный и точный результат. Ключевые показатели должны

основываться на достоверных данных. Если данные отсутствуют или они ненадежны, то необходимо создать систему сбора данных, либо пересмотреть разработанные показатели эффективности, чтобы они опирались на существующие данные. Ключевые показатели эффективности должны быть понятны и просты в использовании.

В работе проведено сопоставление отечественного и зарубежного опыта формирования профессиональной компетентности государственных служащих. Изучив опыт государственного управления ведущих стран мира (США, Японии, Германии и Франции), автор пришел к выводу, что каждому государству присуща своя специфика организации государственной службы, обусловленная геополитическими, внутривнутриполитическими, культурно-историческими и социально-экономическими факторами. В отличие от развитых стран со сложившейся и довольно эффективной системой государственной службы, в Российской Федерации институт государственной службы находится в стадии становления и поиска эффективных форм и методов реализации возложенных на него функций. В работе выделены следующие моменты, которые позволили бы обеспечить высокую результативность труда государственных служащих в России:

*1. Внедрение в российское законодательство системы репутаций и ограничения субъективного фактора в комплектовании и работе государственного аппарата Российской Федерации.*

*2. Создание нормативно-правовых и организационных условий для воспитания нравственно-этических норм.*

Для того чтобы российский государственный служащий выполнял социальные требования и придерживался высоких нравственно-этических норм, он должен быть инициирован системой стимулирования к их осуществлению. С этой целью должны быть созданы соответствующие нормативно-правовые и организационные условия, включающие: 1) ясную систему статусного определения (перспективы профессионального роста); 2) систему материальных и моральных стимулов, применение которых зависит от продолжительности и условий прохождения государственной службы, а не от субъективного волеизъявления вышестоящих руководителей; 3) систему индексации должностных окладов, соответствующую изменениям в уровне оплаты труда в частном секторе; 4) систему персональной ответственности госслужащего за неэффективное выполнение своих должностных обязанностей.

*3. Создание специализированного органа управления государственной службы.*

Следует позаимствовать в зарубежных странах наличие специализированных органов управления государственной службой, изъятие этой функции у главы государства, её передача специализированному государственному органу, причем внешнему по отношению к остальным государственным органам.

**3. Изучена и описана роль профессиональной компетентности руководителя на ключевых этапах стратегического управления (табл. 1).**

**Таблица 1 – Роль профессиональной компетентности руководителя на различных этапах стратегического управления**

Элементы процесса	Этапы цикла стратегического управления					
	1. Стратегический анализ	2. Принятие стратегического решения	3. Стратегическое планирование	4. Организация выполнения стратегии	5. Стратегический контроль (внутренний)	6. Корректировка стратегического плана
1. Выполнение действий (преобразование входы в выходы)	<p>1.1 Руководитель участвует в выполнении действий опосредовано</p> <p>1.2 Основная работа выполняется сотрудниками и иными лицами</p>	<p>1.1 Руководитель лично участвует в разработке критериев сравнения и анализе вариантов возможных решений и их обоснованности, разработке целей и основных задач программ развития</p> <p>1.2 Руководитель лично представляет варианты решений на вышестоящих уровнях управления</p> <p>1.3 Разработку вариантов решений и их обоснование проводят сотрудники</p>	<p>1.1 Руководитель участвует в выполнении действий опосредовано</p> <p>1.2 Основная работа выполняется сотрудниками и иными лицами</p>	<p>1.1 Руководитель лично обеспечивает привлечение ресурсов как из бюджетных, так и внебюджетных источников, требуемых для выполнения стратегии</p> <p>1.2 Руководитель лично обеспечивает создание средств (инструментария) управления данной программой развития</p>	<p>1.1 Руководитель лично участвует в сопоставлении фактических результатов выполнения стратегии с плановыми показателями</p> <p>1.2 Руководитель лично участвует в выявлении причин отклонений фактических значений показателей от плановых</p>	<p>1.1 Руководитель лично участвует в формулировании корректирующих мероприятий</p>
2. Ресурсы для выполнения действий (обеспечиваются руководителем)	<p>2.1 Участие руководителя в системе властных и государственно-управленческих отношений</p> <p>2.2 Наличие группы профессионалов, работающей как единая команда</p> <p>2.3 Доступ к информационным ресурсам</p> <p>2.4 Офисная инфраструктура</p>					

Элементы процесса	Этапы цикла стратегического управления					
	1. Стратегический анализ	2. Принятие стратегического решения	3. Стратегическое планирование	4. Организация выполнения стратегии	5. Стратегический контроль (внутренний)	6. Корректировка стратегического плана
3. Управленческие воздействия при выполнении действия (формируются руководителем)	<p>3.1 Создание и выполнение процедур подбора кадров</p> <p>3.2 Образование команды и лидерство</p> <p>3.3 Задание контекста (концептуальной картины) проведения стратегического анализа</p> <p>3.4 Задание сроков, затрат и иных ограничений при проведении стратегического анализа</p> <p>3.5 Контроль за документированием результатов анализа</p> <p>3.6 Оценка результатов анализа на предмет их соответствия установленным требованиям</p>	<p>3.1 Создание организационной среды, поощряющей дискуссии и диалоги ведущей к созданию всеобъемлющей картины будущего посредством сценариев</p> <p>3.2 Исключение посторонних и противоправных мотивов при принятии решений</p> <p>3.3 Создание системы коммуникации с заинтересованными лицами</p> <p>3.4 Контроль за документированием результатов разработки решений</p>	<p>3.1 Создание и выполнение процедур подбора кадров</p> <p>3.2 Образование команды и лидерство</p> <p>3.3 Задание сроков, затрат и иных ограничений при проведении стратегического планирования</p> <p>3.4 Исключение посторонних и противоправных мотивов при планировании</p> <p>3.5 Создание системы коммуникации с заинтересованными лицами</p> <p>3.6 Контроль за документированием результатов планирования</p> <p>3.7 Оценка планов на предмет их соответствия установленным требованиям</p>	<p>3.1 Исключение посторонних и противоправных мотивов при выполнении программы</p> <p>3.2 Создание системы коммуникации с заинтересованными лицами</p>	<p>3.1 Контроль за своевременностью и достоверностью документирования результатов выполнения программы</p> <p>3.2 Исключение посторонних и противоправных мотивов при документировании результатов выполнения программы</p> <p>3.3 Создание системы коммуникации с заинтересованными лицами</p>	<p>3.1 Исключение посторонних и противоправных мотивов при корректировке стратегического плана</p> <p>3.2 Создание системы коммуникации с заинтересованными лицами</p>

Источник: Составлено автором.

В этой части исследования центральная роль отведена выяснению роли и места профессиональной компетентности на различных этапах стратегического управления: стратегического анализа; принятия стратегического решения; стратегического планирования; организации выполнения стратегии; стратегического контроля; корректировки стратегического плана.

Результаты этого исследования позволяют сделать вывод, что профессиональная компетентность руководителя выступает ключевым фактором успешного стратегического управления.

Проведённое детальное исследование теоретических аспектов роли и места профессиональной компетентности руководителя в выполнении цикла стратегического управления позволило провести анализ состояния и ключевых проблем развития профессиональной компетентности в Российской Федерации, путях и способах обеспечения высокого уровня результативности стратегического управления. В этой связи целесообразно выделить понятие *ключевых компетенций*, которые следует рассматривать как *признаки (критерии) уникальности руководителя на данной должности, которые делают его более результативным и эффективным в реализации программ социально-экономического развития по сравнению с другими руководителями*. По результатам проведенного анализа сделан вывод, что *в качестве ключевых компетенций следует рассматривать коммуникативные и организационно-управленческие компетенции*.

#### **4. Проведен анализ этапа стратегического контроля с использованием социологических исследований, проведенных в Счетной палате Российской Федерации.**

Большая роль в диссертации отведена анализу этапа стратегического контроля и исследованию практических проблем выполнения этого этапа на примере Счётной палаты Российской Федерации. Деятельность этого органа направлена на обеспечение реализации стратегии социально-экономического развития страны посредством механизмов всеобъемлющего финансового контроля за деятельностью органов государственного и муниципального управления, непосредственно отвечающих за выполнение программ в соответствующих областях жизнедеятельности общества и государства.

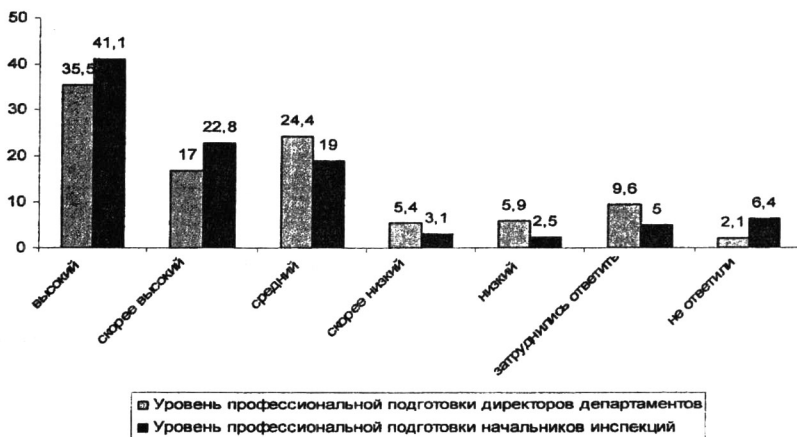
В диссертации представлены и подробно проанализированы результаты социологического исследования и аудита эффективности, проведённого среди сотрудников аппарата Счётной палаты Российской Федерации в соответствии с приказом Председателя Счетной палаты Российской Федерации от 29 января 2009 г. № 10.

Аудит эффективности – это проверка реализации программы на предмет ее соответствия формальным требованиям экономичности, эффективности и результативности. Он позволяет разработчикам программы понять, как она реально работает, что имеет решающее значение при принятии решений об измерении политики или улучшении программы. Он

также позволяет корректировать программу в процессе ее реализации, принимать более рациональные политические решения, наилучшим образом распределять ресурсы и предоставлять сведения о программе основным заинтересованным сторонам. В настоящей работе целью аудита была оценка профессионализма руководителей структурных подразделений и сотрудников Счетной палаты в решении функциональных задач. Данное исследование проводилось при непосредственном участии автора. В опросе приняло участие 794 гражданских служащих в возрасте старше 21 года из 21 департамента Счетной палаты. Наиболее высокую оценку эффективности руководству отдали в Финансовом департаменте, в Департаменте информации и в Сводном департаменте. Наиболее низко оценили эффективность руководства респонденты в Департаменте по контролю за формированием и исполнением доходов федерального бюджета, Департаменте контроля расходов в области национальной экономики. 20–30% сотрудников этих департаментов отметили «низкую» или «скорее низкую» эффективность руководства.

Необходимо отметить, что уровень эффективности руководства инспекциями оценивался респондентами заметно выше, чем уровень эффективности руководства департаментами. Важно, что ни по одной из категорий государственных служащих Счетной палаты нельзя определить более или менее существенные отклонения в данном вопросе: в каждой категории в среднем около 5–8 человек отмечали «низкую» или «скорее низкую» эффективность руководства инспекций.

Практически половина респондентов объясняли низкую эффективность руководства структурными подразделениями слабым уровнем профессиональной подготовки директоров департаментов и начальников инспекций (рис. 2).



**Рис. 2 – Уровень профессиональной подготовки директоров департаментов и начальников инспекций, по мнению респондентов (в %)**

Проведённый анализ позволил установить ряд причин такого положения:

1. Ошибки вышестоящего руководства в подборе и расстановке руководящих кадров.

2. Объективные трудности руководящей работы в требовательной профессиональной среде Счетной палаты Российской Федерации.

3. Проблемы мотивации, межличностных отношений, организационной культуры в соответствующих департаментах, не имеющие прямого отношения к личности оцениваемых руководителей.

4. Субъективизм и ошибки участников опроса в определении критериев, по которым они оценивают соответствующих руководителей.

Большой интерес представляют ответы респондентов о коррупционных проявлениях в системе государственного управления. С учетом большой общественной и государственной значимости деятельности, осуществляемой Счетной палатой, выявленный по результатам опроса уровень коррупции можно считать сравнительно невысоким, что связано со следующими факторами:

1. Подавляющее большинство работников осознает высокий общественный и государственный статус Счетной палаты, большое значение задач, решаемых этим государственным органом, и стремится выполнять свою работу честно, на высоком профессиональном уровне.

2. Объектами проверок Счетной палаты являются значимые государственные учреждения, чья деятельность находится под пристальным вниманием как государственных органов, так и общественных организаций. Коррупция в таких ситуациях затруднена по объективным причинам, так как несет потенциальному коррупционеру не только выгоды, но и высокий риск быть разоблаченным и привлеченным к ответственности.

3. Существующие внутриведомственные механизмы сдерживания коррупции также вносят свой позитивный вклад в решении этой серьезной общегосударственной проблемы.

4. Государство признает, что работа в Счетной палате сопряжена с высоким риском коррупционного поведения. Именно поэтому законом оговорены существенные преимущества (в том числе по материальному и социальному обеспечению) для сотрудников этого органа по сравнению с сотрудниками иных государственных ведомств.

В то же время, несмотря на существенные материальные и социальные льготы сотрудников Счетной палаты, коррупцию в этом контролирующем органе нельзя отнести к числу решенных проблем. Среди причин, вызывающих коррупционное поведение, сотрудники Счетной палаты в первую очередь выделяют низкий уровень опла-

ты труда и недостаточный уровень работы с кадрами. Решающую роль в формировании антикоррупционного поведения гражданских служащих респонденты отводят непосредственному руководителю, задачами которого являются контроль за соблюдением этических норм поведения, формирование положительной мотивации на добросовестный труд и исполнение служебного долга.

##### **5. Выделен комплекс проблем формирования и развития профессиональной компетентности управленческих кадров государственной службы.**

Оказание государством управленческих воздействий на процессы формирования профессиональной компетентности государственных служащих следует рассматривать в качестве одного из важнейших направлений повышения результативности и эффективности государственной службы как социального института. В этом плане, интерес, прежде всего, представляет исследование институциональных основ формирования профессиональной компетентности государственных служащих, которые вносят решающий вклад в обеспечение результативности и эффективности государственного управления. По результатам анализа указанных проблем, под институциональными основами формирования профессиональной компетентности государственных служащих понимается *система взаимосвязанных и взаимодействующих организаций и учреждений, программ и методов их работы, кадровых, финансовых, материальных, технологических, информационных ресурсов, обеспечивают устойчивую подготовку достаточного количества высококвалифицированных государственных служащих. Под качеством подготовки государственного служащего следует понимать способность конкретного лица исполнять государственную должность в соответствии с установленными требованиями, обеспечивать достижение целей и выполнение задач социально-экономического развития страны, а также развитие самой государственной службы как социального института.*

Для совершенствования институциональных основ формирования профессиональной компетентности процесс подготовки государственных служащих целесообразно разбить на несколько последовательных этапов (рис. 3).

На основе углубленного анализа сделан вывод, что деятельность по формированию и развитию профессиональной компетентности государственных служащих должна охватывать все этапы развития государственного служащего как личности, начиная с раннего детства и школы. Причём первые этапы развития государственного служащего (детство, школа, высшее профессиональное образование) играют решающую роль, так как именно на этих этапах формируются ценностный фундамент личности будущего государственного служащего, вокруг него становится возможным формировать и развивать комплекс предметных знаний, навыков и способностей, практическое применение которых позволит добиваться значимых для государства и всего общества целей.

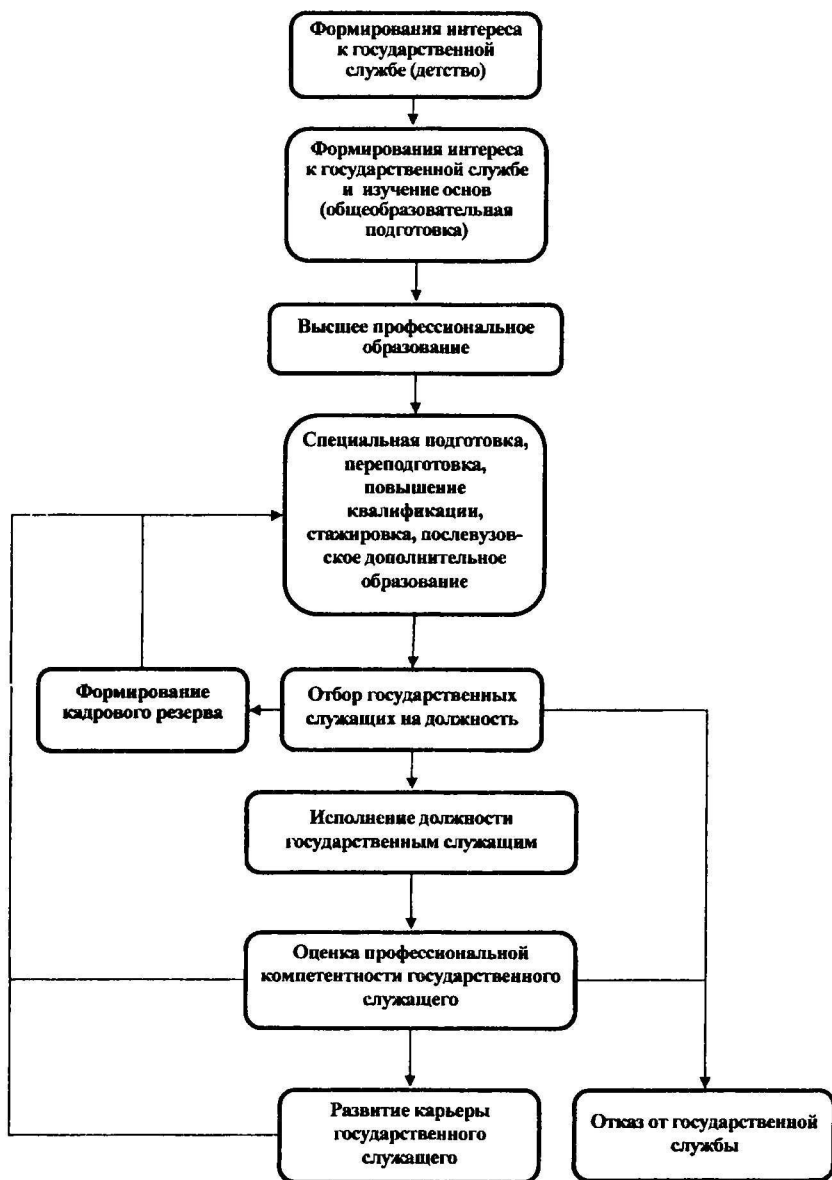


Рис. 3 – Этапы формирования профессиональной компетентности государственных служащих<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Составлено автором.

Важнейшим направлением реформирования и повышения эффективности государственной службы Российской Федерации на современном этапе является создание гибкой системы стимулирования ее служащих. При этом главным мотивирующим фактором, побуждающим конкретного человека войти в состав государственных служащих на долгосрочной основе, должны быть не внешние стимулы материального свойства, а внутренняя мотивация данного человека служить добросовестно своим государству и обществу на протяжении многих лет. Для того чтобы это стало реальностью, люди, составляющие корпус государственной службы, должны стать носителями особых ценностей, имеющих долгосрочный или даже вневременной характер.

В то же время было бы лицемерием утверждать, что государственные служащие должны жить бедно. Их жизнь должна быть достойной не только в плане общественного признания, но и в материальном смысле, так как в противном случае государственная служба неизбежно утратит авторитет в широкой общественной среде, что в конечном итоге приведет к увяданию ценностей, отстаивать которые призван добросовестный чиновник.

Проведя всесторонний анализ существующих систем материального стимулирования, сформулированы предложения по созданию систем мотивации государственных служащих:

1. Как можно большее количество направлений деятельности государственных служащих следует переводить на принципы проектного управления. Деятельность на проектных принципах подразумевает реализацию большого количества целевых программ, в каждой из которых имеются свои цели и задачи, которые характеризуют их эффективность. Результативность деятельности характеризуется степенью достижения целей и решения задач программы в заданные сроки и при соответствующих ресурсных ограничениях.

2. Определение результативности государственного служащего должно основываться на оценке его фактического вклада в реализацию программы. Соответствующие требования к участникам реализации программ должны разрабатываться в рамках разработки самой программы и доводиться до сотрудников до его начала.

3. Наличие требований к служащему позволяет разработать систему оценки его личной результативности. В обозримом будущем такие системы оценки будут отличаться от ведомства к ведомству и, возможно, от программы к программе.

4. В тех видах государственной деятельности, где проектный подход применять нельзя, либо где невозможно четко определить вклад конкретного служащего, денеж-

ное вознаграждение следует определять на основе должностного оклада с соответствующими доплатами. Этот метод будет доминировать в ближайшие годы.

Заслуживает внимания подход, при котором должностной оклад чиновника определяется, исходя из стоимости определяемой законом «потребительской корзины», никак не может быть менее прожиточного минимума, умноженного на коэффициент, превышающий единицу. Сегодня доля должностного оклада в суммарном денежном вознаграждении очень низка – в среднем 16%. Причем такой коэффициент должен зависеть от выслуги, т.е. количества лет работы на государственной службе. На значение этого коэффициента влияют два момента: во-первых, уровень материального достатка чиновника в любом случае должен быть выше среднего; во-вторых, уровень достатка должен увеличиваться со сроком службы. Такой подход имеет очевидные преимущества: во-первых, он ориентирует чиновника на долгосрочные, а не на сиюминутные цели; во-вторых, уровень жизни чиновника «привязывается» посредством определенной пропорции к общему уровню жизни в стране; в-третьих, справедливость определенного таким образом оклада легко обосновать в глазах широких слоев населения. В целом этот подход обеспечивает лояльность государственных служащих и прозрачность аргументации, стоящей за расчетами вознаграждений.

Далее к указанному окладу следует начислять надбавки, прежде всего, в зависимости от условий труда. Для большинства служащих такие надбавки не должны превышать 30–50% от должностного оклада, обеспечивая высокий уровень жизни. Надбавки могут составлять и большую долю к должностному окладу при условии, что данная работа связана с реальной угрозой для жизни. Опыт показывает, что результативность и эффективность деятельности того или иного ведомства, в первую очередь, зависит от руководящих работников (министр, заместитель министра, директор департамента). Поэтому на обозримую перспективу соответствующие надбавки должны рассчитываться исключительно для руководящих работников. Но и для этих должностей суммарные надбавки не должны превышать 50–70%.

В результате проведенного исследования сделан вывод, что, для того чтобы государственный служащий выполнял социальные требования и придерживался высоких этических норм, он должен быть мотивирован системой стимулирования (в том числе) к их осуществлению. В этих целях необходимо создать оптимальные нормативно-правовые и организационные условия.

Важнейший аспект формирования и развития профессиональной компетентности управленческих кадров – организационная культура в органах государственного управления. Организационная культура – важнейший регулятор поведения человека в органи-

зации, что в полной мере, по мнению автора, относится и к государственной службе как социальной системе. В отечественной практике на протяжении многих десятилетий большее внимание уделялось вопросам развития формальных структур управления государственной службы. Международный опыт также доказывает, что организационная культура не только может внести значительный вклад в достижение целей организации, но и оказывает влияние на поведение членов организации более сильное влияние по сравнению с формальными регуляторами поведения в организации.

Проанализировав различные проявления феномена организационной культуры в российских органах государственного управления, можно так характеризовать текущее состояние в этой области:

1. Публично-правовой характер миссии государственной службы носит в значительной степени декларативный характер. Нередки случаи, когда в деятельности чиновников, прежде всего высокопоставленных, доминирует «скрытая повестка дня», которая не имеет никакого отношения к интересам государства и общества.

2. Ценности и нормы управления играют ведущую роль в организационной культуре. Вопрос – в сущности этих ценностей и норм, степени их соответствия интересам государства и общества. Во многих случаях содержание «ценностей и норм» сводится к следующему лозунгу: обогащайся любой ценой, как можно скорее.

3. Определяющее значение социальных ценностей – профессионализма, законопослушности государственных служащих и доверия общества к государственной службе – еще только предстоит обеспечить. Профессионализм и законопослушность – добродетели, которые присущи далеко не всем государственным служащим. Доверие и уважение общества к государственной службе находится на невысоком уровне.

4. Приоритет организационной культуры, правовых и организационных норм как образцов поведения государственных служащих во многих случаях носит внешний, декларативный характер. Неправовое и даже преступное поведение государственных служащих сегодня, к сожалению, весьма распространено.

Таким образом, перед российским обществом и государством стоит громадная задача изменения организационной культуры государственной службы. Самая сложная проблема – обеспечить комплектование государственной службы компетентными людьми. Причем эти люди должны не только обладать навыками и знаниями в конкретных профессиональных областях. Главное требование к ним состоит в том, что они должны стать носителями основополагающих ценностей служения государству и обществу. Причем во многом в ущерб собственным материальным интересам. Найти и воспитать таких людей – очень непростая задача.

Завершая свой анализ основ формирования и развития профессиональной компетентности управленческих кадров в системе государственной службы, автор выделяет следующие перспективные направления работы по совершенствованию государственной службы.

1. Дальнейшее совершенствование системы формирования и развития профессиональной компетентности управленческих кадров.

2. Развитие системы материального стимулирования государственных служащих в форме денежного вознаграждения, продвижения по службе и прочих благ.

3. Принятие, совершенствование и контроль за соблюдением этического кодекса поведения государственных служащих, который может сыграть важную роль в развитии компетенции российских государственных служащих, несмотря на то, что сегодня многие положения такого кодекса могут показаться нереалистичными для выполнения или даже наивными. Такого рода документы способствуют движению в правильном направлении.

4. Следует кардинально изменить информационный фон, окружающий государственную службу. Сегодня не так много позитивной информации о деятельности российских чиновников. Как результат, практически во всех слоях общества доминирует негативное отношение к чиновничеству.

### **III. ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ**

#### ***Статьи, опубликованные в журналах, определенных ВАК***

1. Абрамова Н.М. Институциональные основы формирования профессиональной компетентности государственных служащих: проблемы и перспективы [текст] / Н.М. Абрамова // Предпринимательство. – М. : НЛ «ИБК»; Международная академия менеджмента, 2009 – №7. – с. 89–94. (0,4 п.л.);
2. Абрамова Н.М. Формирование профессиональной компетентности государственных служащих [текст] / Н.М. Абрамова // Вестник АКСОР. – М., 2009(7). – № 1. – с. 234–237. (0,5 п.л.);
3. Абрамова Н.М. Мотивация как фактор повышения эффективности труда государственных служащих [Текст] / Н.М. Абрамова // Вестник Финансовой академии. – М., 2008. – № 3(47). – с. 201–207. (0,4 п.л.);
4. Абрамова Н.М. Профессиональная компетентность как научная категория [Текст] / Н.М. Абрамова // Вестник АКСОР. – М., 2010(12). – № 1. – с. 211–215. (0,6 п.л.);

#### ***Статьи, опубликованные в других научных изданиях***

5. Абрамова Н.М. Стратегическая компетентность управленческих кадров [Текст] / Н.М. Абрамова // Ученые записки СКАГС / Государственное и муниципальное управление. – Ростов н/Д : Изд-во СКАГС, 2008. – № 4. – с. 170–179 (0,6 п.л.);
6. Абрамова Н.М. Стратегическое мышление как основа эффективности государственного управления [Текст] / Н.М. Абрамова // Стратегия и тактика управления предприятием в переходной экономике: сб. материалов VIII ежегодного открытого конкурса научно-исследовательских работ студентов и молодых ученых в области экономики и управления «Зеленый росток», г. Волгоград, 1–2 апреля 2008 г. / под ред. Г.С. Мерзлякиной / ВолгГТУ. – Волгоград : ВолгГТУ, 2008. – Вып. 16. – с.151–155. (0,63 п.л.);
7. Абрамова Н.М. Роль организационной культуры в процессе формирования и развития профессиональной компетентности управленческих кадров [Текст] / Н.М. Абрамова // Молодой ученый. Экономика и управление. – М., 2009. – № 12, декабрь. – с. 128–131. (0,4 п.л.);
8. Абрамова Н.М. Систематическое обучение – ключ к профессионализации государственного аппарата [Текст] / Н.М. Абрамова // Современные корпоративные стратегии и технологии в России: Сб. науч. ст. Вып. 5. В 3 ч. Ч. 3: Взаимодействие бизнеса, власти и общества в реализации принципов КСО. – М. : Финакадемия, 2010. – с. 5–8. (0,25 п.л.);
9. Абрамова Н.М. Роль и место профессиональной компетентности на различных этапах стратегического управления [Текст] / Н.М. Абрамова // Система государственного и муниципального управления: проблемы и перспективы развития: Сб. науч. ст. – М. : Изд-во ООО «ПКЦ Альтекс», 2010. – с. 7–15. (0,5 п.л.).

**Для заметок**







102