

УДК 378.1

Г. К. Исенова,
директор Регионального центра
переподготовки и повышения квалификации
государственных служащих,
Республика Казахстан, город Павлодар

ФРАНЦУЗСКАЯ МОДЕЛЬ НЕПРЕРЫВНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ. ОПЫТ ДЛЯ КАЗАХСТАНА

Аннотация

Создание компактного правительства, децентрализация функций, внедрение местного самоуправления предъявляют высокие требования к профессионализму государственных служащих Казахстана, от которых, в конечном счете, зависят эффективность правительства, уровень доверия населения к государству, качество государственных услуг в каждом городе и селе.

Франция накопила богатый опыт в эффективной профессиональной подготовке государственных служащих и должностных лиц органов местного самоуправления.

Французская модель профессионального образования государственных служащих характеризуется значительными инвестициями в развитие и совершенствование компетенций государственных служащих, преследующее целью достижение соответствия их занимаемым должностям. Служебный рост государственных служащих в данной системе происходит на основе централизованного регулирования и имеет четко обозначенные этапы.

Опыт данной страны в этой сфере может быть достаточно полезным для Казахстана.

Ключевые слова: профессиональное образование, государственный служащий, компетенции, местное самоуправление.

Аңдатпа

Ықшам үкіметтің құрылуы, функциялардың орталықсыздануы, жергілікті өзін-өзі басқарудың енгізілуі Қазақстанның мемлекеттік қызметшілерінің кәсіби біліктілігіне жоғары талап қояды, өйткені, оған үкіметтің тиімділігі, халықтың мемлекетке деген сенімділік деңгейі, әр қала және ауылдық жерлердегі мемлекеттік қызмет көрсету сапасы тікелей байланысты.

Франция мемлекеттік қызметшілер мен жергілікті өзін-өзі басқару органдардың лауазымды тұлғаларының тиімді кәсіби дайындығы бойынша айтарлықтай нәтижеге қол жеткізген.

Мемлекеттік қызметшілердің кәсіби білім алу жөніндегі француз моделі мемлекеттік қызметшілердің атқаратын лауазымына сәйкестігіне қол жеткізуді мақсат ететін, олардың құзыреттігін дамыту және жетілдірумен сипатталады. Аталған жүйедегі мемлекеттік қызметшілердің қызметтік өсуі орталықтандырылған реттеу негізінде жүреді, нақты белгіленген кезеңдері бар.

Бұл елдің осы саладағы тәжірибесі Қазақстан үшін пайдалы болуы мүмкін.

Тірек сөздер: кәсіби білім, мемлекеттік қызметші, құзыреттілік, жергілікті өзін-өзі басқару.

Abstract

Creation of a compact government, decentralization of functions, and introduction of local self-governance system specify strict requirements to professionalism of the Kazakhstan civil servants which, ultimately, has a major impact on the government performance, the level of public confidence in the state, and the quality of public services rendered in any town or country.

France has gained considerable experience in the effective training of civil servants and officials of local government.

The French model of professional development of civil servants is characterized by significant investments in improvement of civil servants competence aimed at achieving the adequacy for their positions. Civil servants career advancement within the system is regulated on a centralized bases and has clearly defined stages.

Experience gathered by the country in the given area can be quite useful for Kazakhstan.

Keywords: professional development, public servant, competence, local government.

При содействии Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан (далее – Академия), проекта Европейского Союза «Реформа государственной службы и модернизация правительства Казахстана» в июле текущего года руководителями восьми региональных центров обучения государственных служащих (далее – РЦО) были проведены встречи с менеджерами крупнейших европейских центров обучения государственных служащих в Париже, Страсбурге и Гааге, а также экспертами местного самоуправления в Совете Европы (Страсбург), Министерстве децентрализации Франции (Париж), Ассоциации сел и городов Нидерландов (Гаага). В ходе встреч были изучены

французская и англосаксонская модели обучения государственных служащих, система оценки качества оказания государственных услуг и институциональная поддержка местного самоуправления.

Основная цель изучения моделей обучения государственных служащих – сравнительный анализ различных подходов в организации системы непрерывного образования государственных служащих и выработка рекомендаций для адаптации успешной практики в деятельность казахстанских РЦО.

Актуальность обусловлена возрастающими требованиями к профессионализму государственных служащих в условиях кардинального реформирования государственной службы Республики Казахстан и развития местного самоуправления.

Для Павлодарского регионального центра, система менеджмента качества которого соответствует международным стандартам ИСО 9000:2008 и европейской Ассоциации IQNet, опыт передовых стран необходим для повышения конкурентоспособности РЦО за счет расширения деятельности в сфере консалтинга и научных исследований.

Кроме того, сам по себе уникален французский взгляд на проблему государственной службы: государственный служащий во Франции – это человек особого рода, это отдельная каста, как офицер, принявший клятву, и как офицер, всю жизнь посвятивший службе своему отечеству. И это понимание государственного служащего сейчас распространяется по миру, принимается и другими странами. В Послании народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства» главой государства Нурсултаном Абишевичем Назарбаевым предъявляются жесткие требования к профессиональному государственному аппарату, для которого «служение народу и государству превыше всего»¹.

То есть государственные чиновники – это отдельная категория людей. В других странах французский опыт изучается очень тщательно, поскольку эффективность государственной службы во Франции очень высока. На сегодня существуют различные методы измерения этой эффективности. Некоторые считают, что Франция – это бюрократическая страна, имеющая в сфере государственного управления многочисленные барьеры, однако эта точка зрения представляется мне спорной, поскольку во многих европейских государствах французский опыт воспринимается очень позитивно. В частности в Европейском Союзе, где достаточно много различных наднациональных институтов, расположенных и в Страсбурге, и в Брюсселе, французская технология оказания государственных услуг превалирует и считается более предпочтительной, чем, скажем, английская или испанская.

В принципе определение «эффективное или надлежащее государственное управление» может характеризоваться, на мой взгляд, надежным показателем – индексом восприятия коррупции, по которому Франция в 2013 году заняла 22 место среди 180 стран мира².

Необходимо отметить важный момент: к государственным служащим во Франции, а их порядка 5,3 млн человек или 20,5 % всего трудоспособного населения страны, относятся работники правительственных учреждений – 45 %, местного управления – 34 % и здравоохранения – 21 %. Всего во Франции 234 профессии, принадлежащие к 8 областям деятельности государственных служащих (см. рис. 1).

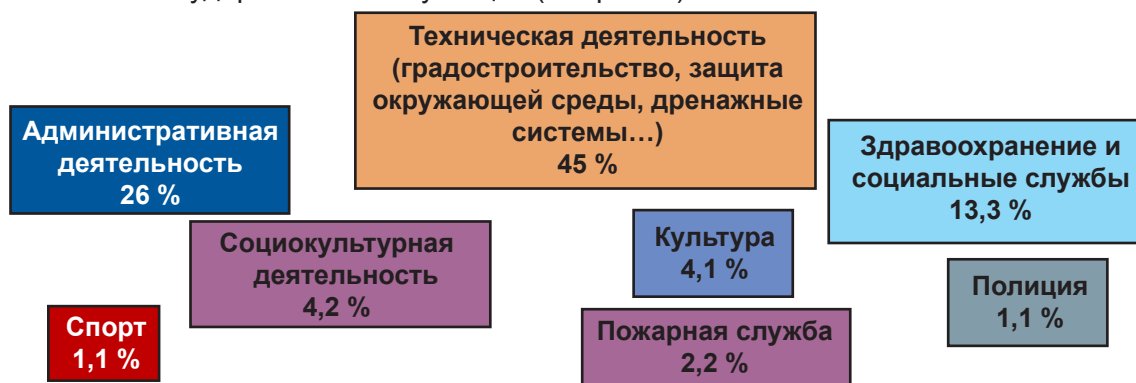


Рисунок 1. Области деятельности местных государственных служащих Франции

¹ Н. Назарбаев, Послание Президента Республики Казахстан – Лидера Нации Н. А. Назарбаева народу Казахстана. Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства, Казахстанская правда от 15 декабря 2012 года, kazpravda.kz/b/s/15

² Индекс восприятия коррупции, transparency.org.ru/... копия, Список источников для Индекса восприятия коррупции за 2013 год (англ.)

Центром непрерывного обучения государственных служащих Франции является Национальная школа администрации (*École nationale d'Administration*, ENA) — элитарное государственное учреждение в сфере высшего послевузовского образования и повышения квалификации в подчинении премьер-министра Франции, созданное в 1945 году генералом Де Голлем, чтобы «демократизировать» доступ к высшим должностям государственного аппарата.

На современном этапе деятельность ENA базируется на Декрете от 23 февраля 2010 года «О миссии, управлении и работе дирекции Школы национальной администрации», который четко определил ее структуру, основные задачи и принципы (ответственность, нейтралитет и качество).

Основная миссия ENA:

- подготовка высших руководящих кадров государственной службы, как французов, так и иностранцев;
- переподготовка кадров или повышение их квалификации;
- международные отношения в сфере управления и государственного управления;
- тренинги по европейским вопросам и подготовка специалистов к конкурсам на работу в международные институты [2].

В ENA три обязательных тематических модуля: «Европа», «Территории (местное самоуправление)», «Управление и менеджмент» и дополнительный модуль по выбору: «Углубление знаний». Подготовка специалистов ведется по двум основным направлениям: экспертиза и публичное управление [3].

Подготовка экспертов осуществляется во всех сферах государственной службы, таких как право, публичные финансы, экономика, европейские и международные вопросы, управление региональным развитием и электронное управление.

Публичный менеджмент включает проектный и командный менеджмент, мониторинг и оценку коллективного исполнения, управление человеческими ресурсами и кадровый менеджмент в условиях постоянных изменений во внешней и внутренней среде. Данная тематика соотносится с одним из приоритетов Стратегии «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства» по совершенствованию управленческого ресурса за счет внедрения современных инструментов менеджмента и принципов корпоративного управления в государственном секторе [1].

Особенностью учебного процесса в ENA является то, что **школа не имеет постоянного штата преподавателей**. Это объясняется стремлением приблизить учебный процесс к реальной жизни и передать его в ведение специалистов-практиков, занимающих должности государственной гражданской службы. Полный состав, включающий администрацию, советников по проведению тренингов, техническую службу и службу поддержки и обеспечения работы ENA, составляет 400 человек и около 1000 лекторов, приглашаемых со всего мира на условиях почасовой оплаты. Кстати, данный принцип максимального использования государственных служащих и экспертов в качестве основного преподавательского состава применяется также Павлодарским РЦО.

ENA зарекомендовала себя не только ведущим центром образования, но и консалтинга, основу которого составляет собственная база из более 2000 квалифицированных экспертов. Среди них дипломаты, члены национального Государственного совета, префекты, государственные служащие, которые занимают высшие руководящие должности и имеют значительный опыт управления, а также профессора университетов, государственные советники по различным вопросам государственного управления и деятельности правительства, иностранные государственные служащие, преподаватели и советники разных уровней и направлений.

Активную деятельность ENA осуществляет по международной кооперации. Ежегодно Школа приглашает делегации из-за рубежа, организует образовательные и научные визиты, направляет своих экспертов в соответствующие учебные заведения в других странах для технической помощи таким учреждениям по административной модернизации, оценки потребностей правительств разных стран, осуществляет педагогическое консультирование при разработке в данных учебных заведениях новейших образовательных программ для государственных служащих, помогает в разработке соответствующих методических рекомендаций и инструкций, проводит различные семинары, предлагает и помогает

осуществлять стажировку в органах государственной власти и местного самоуправления Франции. Эти программы поддерживаются посольствами Франции, а также разнообразными программами международного развития [4].

Заслуживает внимания опыт ENA по ежегодному изданию каталога должностей государственных служащих, в котором унифицированы все требования к вакантным должностям будущего года по всей Франции: образование, стаж, компетенции – 20 направлений. Категории государственных служащих и компетенции в каталоге визуализированы по цветам. Каталог служит основанием:

- конкурсных процедур;
- кадровых решений о найме;
- разработки программ обучения для различных государственных служащих.

Свободный доступ к каталогу на сайте ENA помогает потенциальным претендентам на государственную службу выбрать наиболее подходящую должность в соответствии с базовой или полученной в ENA квалификацией, а также оценкой уровня подготовленности и способностей студента, проведенной координаторами программ и руководителями курса.

Выпускники ENA, окончившие программу государственной гражданской службы, обязаны отработать в течение как минимум десяти лет на должностях государственной службы [5].

Профессиональная подготовка государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления во Франции четко разделена. Подготовка, переподготовку и повышение квалификации лидеров государственных и гражданских служащих осуществляет Школа национальной администрации Франции – ENA, а подготовкой управленческих кадров местного уровня занимается Национальный институт территориальных исследований (*Institut national des etudes territoriales* – INET).

ENA имеет несколько научных центров, а также свои представительства по всей стране, в наиболее крупных городах. Два основных города, где расположены центры Школы и ее дирекция – это Париж и Страсбург.

В Страсбурге была изучена деятельность CNFPT (*Centre national de la fonction publique territoriales*) – Национального центра территориального публичного функционирования, задача которого подготовка «функционалов и территориальных агентов», т. е. должностных лиц местного самоуправления и руководителей различных сфер на местном и региональном уровне, в структуре которого с 1990 года действует INET [5].

Это национальная особенность Франции – создание при институтах политических исследований центров подготовки кадров государственного управления, которые в течение года после получения диплома готовят к вступительному конкурсу в те или иные органы государственной службы, а также организуют повышение квалификации госслужащих на протяжении всей их карьеры.

Деятельность INET регулируется специальным законом от 19 февраля 2007 года о реформировании профессионального развития.

В свою очередь INET располагает 4 специализированными центрами обучения: Юг, Восток, Север и Запад, которые обучают государственных служащих категории А+ – руководители департаментов, А – руководители среднего звена – муниципалитетов, и 29 региональными центрами, призванными обучать государственных служащих категории В и С – руководителей нижнего уровня – муниципалитетов (см. таблица 1).

Таблица 1. Категории должностей государственных служащих

Категории	Степень/балл образования	Сфера деятельности
A +	Степень магистра	Топ-менеджер: руководитель
A	Степень магистра	Менеджеры в области строительства и инноваций
B	Высший балл диплома (уровень A)	Менеджеры среднего звена, сотрудники с высокими техническими навыками
C	Высшее образование не обязательно	Наемные работники

Тренинги в INET проводятся по 4-м основным направлениям:

- Администрирование – руководители местных и региональных органов власти, директора департаментов;
- Культура – директора культурно-образовательных учреждений, подпадающих под юрисдикцию местных властей, начальники департаментов по культуре, директора музеев, библиотек и т. д.;
- Техническая сфера – технические директора, руководители департаментов, сферой деятельности которых является транспорт, строительство, территориальное планирование и т. д.;
- Здравоохранение – руководители местных больниц, аптек и т. д.

Содержание учебных программ и качество образовательных услуг контролируются советами, созданными по каждому направлению и состоящими из представителей муниципалитетов и экспертов соответствующих областей знаний.

До 80 % всех тренингов составляют 3–5-дневные тематические тренинги.

Специальные отдельные программы (15 % от общего количества программ) разрабатываются для тех управленцев, которые только недавно получили свои должности или для тех, кто получил новую должность в результате повышения или продвижения по службе. Обучение продолжительностью 18 месяцев проводится в очно/заочной форме, как для групп, так и для отдельных лиц. Среди основных дисциплин – территориальный менеджмент, специально разработанный курс для старших менеджеров, а также курс для вновь назначенных руководителей.

Непрерывность профессионального обучения государственных служащих Франции обусловлена принципом «карьерного роста» (Career-based), суть которого продвижение государственного гражданского служащего через каждые 2–3 года из ранга в ранг / из корпуса в корпус при наличии высоких оценок эффективности и обязательной сдаче экзаменов. Помимо письменных экзаменов по курируемой области, претендент на более высокую должность должен ответить на вопросы: «Почему именно Вы должны быть приняты на эту должность?», «Каким образом Вы можете улучшить работу в сфере государственных услуг?»

Формула «профессиональное развитие + эффективность + карьерный рост» является мотивацией для любого, кто поступает на государственную службу. Этим и объясняется тот факт, что стаж государственной службы во Франции обычно 40 лет и выше. Самое главное для государственного служащего – быть нейтральным.

Сфера деятельности INET в структуре CNFPT – стратегический менеджмент территориального развития.

Поэтому INET является не только образовательным учреждением, но и полигоном обмена опытом, инновациями и наработками между руководителями территориальных общин, руководителями местных предприятий и организаций различных сфер деятельности. Обширна и разнообразна международная деятельность INET.

Вопросы местного и регионального развития широко обсуждаются и на национальных территориальных слушаниях, которые организуются Институтом и проводятся ежегодно в Страсбурге. Они называются «Территориальные слушания Страсбурга» (*Entretiens Territoriaux de Strasbourg*) и происходят, как правило, в течение 3 дней. В данном мероприятии принимают участие более 1500 представителей территориальных общин Франции, которые в течение нескольких дней обмениваются мнениями, идеями, наработками и проблемами, а также путями их решения в своих городах, благодаря организованным Институтом семинарам, тренингам, круглым столам, проходящим в данный период. С 2010 года отмечается повышенный интерес общества и ученых к проблемам качества местных услуг, которые предоставляются населению органами местной власти. Практически во всех ведущих высших учебных заведениях проводятся общенациональные дебаты и обсуждение перспектив на тему «Территориальная реформа и ее последствия для местных общественных услуг: дальнейшее улучшение качества местных общественных услуг» (*Reformes territoriales: quelles consequences pour les services publics locaux*).

Выводы:

Система профессиональной подготовки государственных служащих Франции носит централизованный характер и имеет многоуровневую структуру, ранжированную в

зависимости от целей обучения и степени профессиональной подготовки слушателей. Важным опытом французской системы организации подготовки и отбора кадров государственной службы является обязательное получение специализированного образования для государственной службы наряду с общим образованием. Французский подход ориентирован на углубленное изучение экономики и территориального развития.

Деятельность образовательных центров по подготовке, переподготовке и повышению квалификации государственных служащих на республиканском и местном уровнях регулируется специальным законом. Введена обязательность непрерывного обучения государственного служащего, обеспечивающая реализацию принципа «служебного роста».

Каждый государственный орган разрабатывает свой план обучения. В свою очередь, каждый государственный и гражданский служащий имеет Индивидуальное право на образование (DIF), включающее в себя не менее 6 дней в год, по совместительству.

Слушатель, который по любым, кроме физической неспособности, причинам прерывает обучение позднее, чем через три месяца после начала учебного года, или не подписавший обязательство служить государству, должен возместить сумму вознаграждений, выплат и пособий, полученных им во время обучения.

Стабильное финансирование обучения государственных служащих обеспечивается перечислением в обязательном порядке 1 % от фонда заработной платы государственных служащих на специальный счет в казначействе. Средства расходуются только на обучение и проезд государственных служащих к месту учебы.

Соблюдается финансовая солидарность: крупные муниципалитеты оплачивают обучение государственных служащих мелких муниципалитетов, 1 % заработной платы которых недостаточен для покрытия расходов на обучение.

Оплата труда преподавателей – государственных служащих производится только в том случае, если занятия совпадают с выходным днем или временем отпуска. В будние дни государственные служащие преподают бесплатно.

Средства, выделяемые на обучение ENA и INET, обеспечивают высокий уровень заработной платы работников образовательных институтов и приглашаемых со всего мира преподавателей и экспертов, техническое оснащение и информатизацию учебного процесса, издательской деятельности.

Все образовательные учреждения – и центральные, и региональные – используют накопленные знания, научный потенциал для совместных международных проектов, научных, нормотворческих экспертиз и исследовательской деятельности, заказчиком которых чаще всего выступает правительство Франции.

Заслуживает внимания вклад образовательных центров в территориальное развитие, повышение качества государственных услуг на основе партнерства с органами местного самоуправления, гражданским сектором и правительством. Образовательные центры являются **не только обучающими, но и диалоговыми площадками** для выработки совместно с муниципалитетами рекомендаций по улучшению качества местных государственных услуг, в том числе совершенствования законодательства и бюджетных процедур.

Преподавать или участвовать в качестве эксперта ENA и INET престижно и почетно. Войти в состав преподавателей или экспертов стремятся все, начиная от высших руководителей государственных органов до успешных бизнесменов.

Рекомендации

Академии совместно с РЦО изучить модель непрерывного образования государственных гражданских служащих Франции и использовать ее в качестве лучшей европейской практики для Республики Казахстан, которая также придерживается системы комплектации кадров по принципу «служебного роста» и имеет схожий централизованный институт подготовки кадров в сфере государственной службы.

Рассмотреть вопрос введения на законодательном уровне обязательности и непрерывности профессионального образования для всех категорий государственных служащих Республики Казахстан на основе единой организационной и правовой системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих.

По примеру европейских стран законодательно закрепить понятие «профессиональное образование государственных служащих».

Расширить партнерство Академии и ЕНА за счет оказания технической помощи РЦО в разработке новейших образовательных программ, обучающих технологий, а также развитии экспертного потенциала РЦО в сфере местного самоуправления, оказания государственных услуг и противодействия коррупции.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- 1 Н. Назарбаев, *Послание Президента Республики Казахстан – Лидера Нации Н. А. Назарбаева народу Казахстана. Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства.* – Казахстанская правда от 15 декабря 2012 года, kazpravda.kz/b/s/15
- 2 Декрет правительства Франции № 2010-167 от 23.02.2010 «О миссии, управлении и работе дирекции Школы национальной администрации». [Электронный ресурс]: Режим доступа: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.doc>
- 3 Ежегодный отчет ЕНА. [Электронный ресурс]: Режим доступа <http://www.ena.fr/index.php?/institution/Rapport-annuel>
- 4 Международные циклы ЕНА. [Электронный ресурс]: Режим доступа <http://www.ena.fr/index.php?/En/formation/international-cycles>
- 5 Национальная школа администрации Франции (Ecole nationale d administration – ЕНА). Официальный сайт. Режим доступа <http://www.ena.fr>
- 6 Национальный институт территориальных исследований Франции. [Электронный ресурс]: Режим доступа <http://www.inet.cnfpt.fr/fr/connaitre>

Дата поступления статьи в редакцию 8.10.2014