мер, по данным члена Комитета по безопасности Государственной думы А. Гурова, сегодня в России 1 миллион 200 тысяч сотрудников милиции (вместе с внутренними войсками) на 142 миллиона населения. При этом за прошедшие 18 лет милицию покинули сами или были уволены 1, 5 миллиона человек! Для сравнения: в США – 750-850 тысяч полицейских на 300 миллионов населения [7].

Одна из причин кадрового голода на государственной и муниципальной службе кроется в отчаянном сопротивлении реформе государственной и муниципальной службы. Так, по оценке заместителя Председателя Государственной думы Российской Федерации Г. Гудкова, сегодня огромное число людей в политической элите России заинтересованы в том, чтобы у нас была непрофессиональная милиция, плохо организованная, с серьезнейшей внутренней коррупцией. Так им безопаснее. Ведь начни работать профессиональный правоохранительный аппарат, сразу выявятся факты преступлений внутри самых властных инстанций. Кому же такое МВД нужно? [8]

При этом надо видеть и то, что несовершенство механизма кадровой политики в системе гражданской и муниципальной службы не позволяет российскому чиновничеству «выдвигать из своей среды “государственных деятелей”, способных осуществлять большие реформы» [9]. Дальнейшее игнорирование инноваций в механизме кадровой политики и кадровой работы на гражданской и муниципальной службе неизбежно приведет Россию к краху. Поэтому Президенту РФ, премьер-министру, политическим партиям, институтам гражданского общества, отдельным гражданам совместными усилиями необходимо создать такой механизм кадровой политики и кадровой работы в системе гражданской и муниципальной службы, который бы обеспечивал не только стабильность, но и прогресс общественных отношений, сохранял и развивал потенциал российского народа.

Литература

1. *Дрор Й.* Государственный «менеджмент» «высшего порядка» // Человек и труд. 2001. № 3. С.23-24.
2. *Иларионова Т.* Модели осуществления административной власти // Государственная служба. 2009. № 5. С.52.
3. Лобанов В. Госслужба США: подготовка высших руководителей // Государственная служба. 2009. № 6. С.64.
4. *Криволапов А.* Бюрократ – это совсем неплохо // Известия. 1989. 19 июля.
5. *Турчинов А.* Субъект управления государственной службой России: проблемы формирования // Государственная служба. 2004. № 1. С.42.
6. *Граждан В.Д.* Государственная гражданская служба: Учебник. М., 2009. С.369.
7. *Гуров А., Баранец В.* Почему милиционеры говорят: «Выдайте нам пистолеты, а зарплата нам не нужна»? // Комсомольская правда. 2009. 11 декабря.
8. *Гудков Г.* Чтобы милиция защищала народ, ее нужно сократить вдвое // Комсомольская правда. 2009. 2-9 июля.
9. *Вебер М.* Переход России к псевдоконституционализму // Полис. 2006. № 2. С.89.

Модель специалиста формируют психологи



В первом номере нашего журнала за 2010 г. мы объявили об открытии нового направления освещения организации деятельности государственной службы – ее акмеолого-психологическом сопровождении. Цикл публикаций открывает беседа с директором Центра планирования и прогнозирования карьеры Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктором психологических наук, профессором Ю.В. Синягиным.

– Юрий Викторович, проблематика Вашего центра чрезвычайно интересна и важна в первую очередь для работников кадровых служб органов государственной власти и муниципального управления. Расскажите подробнее о его целях, задачах и функциях.

– Центр создан в июне 2008 г. У него двуединая задача: разработка технологий для оценки управленческого потенциала руководителей и специалистов в системе государственной службы и в других сферах деятельности, а также для построения эффективной модели индивидуальной карьеры с учетом особенностей человека. Кроме теоретических разработок, мы практически взаимодействуем с различными организациями, как государственными, так и негосударственными, по формированию управленческого корпуса и эффективных управленческих команд.

Как показывают наши многолетние исследования, подбор руководителей высокого уровня не может проводиться только по профессиональным качествам. Нужно учитывать индивидуальные особенности людей, принимающих стратегические решения. Ведь надо создавать не просто группы профессионалов, а сообщества единомышленников, которые одинаково видят направления движения организации. При этом следует иметь в виду, что первые и вторые лица сильно в этом плане отличаются. Если главная задача руководителя – определять стратегическую линию развития, то люди, работающие с ним, должны быть способны принимать его идеи как свои собственные. Кстати, такие сотрудники – большая редкость. Подобное сочетание является одним из условий эффективного функционирования управленческой команды. Это лишь один пример балансировки, которая обеспечивается правильным подбором. В принципе, эффективность деятельности организационной структуры в значительной мере определяется и тем, насколько у руководителя выражено то, что мы называем

управленческой акцентуацией, основу которой составляет убежденность в социальной полезности, значимости и перспективности того, что выдвигается им в качестве стратегической идеи. Своеобразная одержимость этой идеей обеспечивает то, что работающие под его руководством «заражаются» этим видением. Правда, здесь тоже не все просто. Во-первых, еще в начале 90-х годов в рамках исследований проведенных на кафедре акмеологии и психологии профессиональной деятельности РАГС под руководством А.А. Деркача С.А. Анисимовым и Н.И. Конюховым, выявлено, что чрезмерная выраженность таких акцентуаций может выступить уже не позитивным, а деструктивным фактором, поскольку не позволяет воспринимать иного видения, учитывать изменения обстоятельств и др. То есть по каждому значимому качеству существует так называемый «коридор успешности» Во-вторых, принципиальным здесь выступает и векторная характеристика самой стратегической идеи.

– Раньше мы говорили о кадрах в органах управления как о коллективе, а теперь – как об управленческой команде. В чем формальная или существенная разница?

– Это проблема идеологии кадровой политики. Именно это я и имел в виду, когда говорил о социальном содержании той самой идеи, которую формулирует, чаще осознанно, а иногда, как это ни парадоксально, неосознанно руководитель организационной структуры. Если выработана единая цель, общая для всех, то коллектив был той группой, где эта цель распредмечивалась. Сейчас еще только идет поиск общественной стратегической идеи, пока она недостаточно четко сформировалась, и первые лица могут видеть лишь отдельные элементы цели. Они способны сформировать вокруг себя такую группу единомышленников, которые объединяют свои усилия в рамках реализации поставленных локальных целей и задач, вместе с тем необходима координация этих целей в рамках единого общего видения на всех уровнях системы государственного управления.

Но здесь добавляется еще одна проблема, связанная с общесистемным требованием управленческой теории: субъект управления по сложности должен соответствовать объекту управления. Сегодняшний социум в значительной мере усложняется в связи с постоянным ростом информационных технологий. Футурологи говорят, что в период с 2014 по 2020 год, когда совершится очередной виток информационной революции, произойдут серьезные изменения в сознании людей – появится новый, информационный человек. Он-то и есть объект управления. Следовательно, коренным образом должен измениться, усложниться и субъект управления. На государственную и муниципальную службу нужно брать только подготовленных людей, которые могли бы успевать за нынешними и грядущими изменениями.

Опасность в кадровой работе заключается в том, что если субъект управления не успевает за динамикой перемен, то начинает упрощать объект, сглаживать противоречия, избегать сложностей, к которым не готов. Естественно, это может привести к серьезным негативным последствиям. Поэтому государственной службе показаны люди, имеющие масштабное мышление, ориентированное на интересы страны. Необходимы постоянное повышение квалификации, переподготовка специалистов, в том числе и работников кадровых служб.

Нужно существенно обновить программы подготовки специалистов по работе с персоналом, психологов, а последнее время и акмеологов для управленческих структур. Они должны быть сориентированы на реализацию современных методов диагностики, оценки и развития персонала в рамках комплексной компетентностной модели специалиста, с учетом тех потребностей, которые возникают у органов власти и управления при выполнении ими специфических функций и задач.

– Ваши стратегии учитываются при формировании кадрового резерва?

– Да, в значительной мере. Но тут реализуются два параллельных процесса. С одной стороны, подбор людей, которые способны к новой деятельности, а с другой – изменение системы, поскольку одной только заменой людей ничего не исправишь. Есть множество исследований того, как меняется любой человек, попадая в стабильную, четко функционирующую, но не всегда позитивную систему. Поэтому и задача нашего центра двуедина: первая – разработка методического инструментария для диагностики и оценки людей, включенных в кадровый резерв, вторая – оценка динамики их личностного и профессионального развития в процессе пребывания в резерве, то есть в повседневной деятельности в определенной должности. Этой работой мы вместе с другими кафедрами и структурными подразделениями РАГС занимаемся последние два года в рамках задач, поставленных Администрацией Президента и Правительством РФ.

Это один из важных моментов – определить, какие направления развития соответствуют конкретному человеку для выполнения планируемых задач, а также оценка того, насколько успешно и динамично он меняется при подготовке. Вот этим мы как раз и занимаемся. Существуют как минимум две конкретные технологии, основанные на одной методологической базе – психолого-акмеологическом подходе, которые проходят апробацию на разных уровнях работы с кадрами. Одна из них разрабатывается на кафедре акмеологии и психологии профессиональной деятельности РАГС – она связана, прежде всего, с отбором в резерв разного уровня и отслеживанием динамики. Вторая технология, которую разрабатывает центр, – диагностика специалистов при назначении на достаточно высокие управленческие должности. Здесь специфическая диагностика психологических состояний с учетом предполагаемой позиции и той управленческой команды, в которую будет включаться человек. Она очень полезна для грамотной организации выполнения индивидуальных планов развития государственных гражданских служащих.

– Методическое оснащение кадровых служб, обеспечивающих и психолого-акмеологическое сопровождение сотрудников, – это, по Вашему мнению, проблема?

– Да, проблема. В этом смысле грамотные квалифицированные специалисты, работающие в кадровых службах в субъектах Федерации, существуют автономно от профессиональных психологических сообществ. И у каждого есть собст-

венный инструментарий. Но у них нет возможности соотнести результаты своей диагностики с некими стандартами. И у нас каждый вырабатывает свои стандарты на своих выборках. А единых стандартов для госслужбы, хотя бы статистических, нет.

Мы как раз и пытаемся унифицировать инструментарий, чтобы пользоваться сходными методиками. Поэтому есть намерение сертифицировать методики для использования в системе государственной гражданской службы вплоть до того, что они пройдут стандартизацию для разных уровней государственной службы. Потому что и нормы и стандарты для разных категорий и разных групп должностей должны быть разными. Это один момент.

Вторая часть проблемы связана с тем, что используемые методики не проходили привязку к государственной гражданской службе. Исключение составляют только те, которые применяются кафедрами акмеологии и психологии профессиональной деятельности для мониторинга профессионализации кадров.

– Но в системе государственной военной службы такие методики есть, разве не проще их адаптировать под нужды гражданской?

– Здесь, на мой взгляд, есть ряд особенностей, не учитывать которые было бы неправомерно. У военной государственной службы специфическая механика, другие методики. Мы работаем с ними в тесном контакте: наши методики получают экспертные оценки специалистов из этих структур, они часто выступают у нас консультантами. Многие их наработки используются и у нас: психобиографический подход, биографический анализ, другие. Однако есть очень серьезная разница между диагностикой гражданских государственных служащих и военных. Там, в первую очередь, применяется модель дефицитарная, то есть ориентация на отсев с первой и главной задачей – чтобы на службу не попали люди непригодные. В военной службе есть специфические условия деятельности, в обязательной мере требующие учета. Например, деятельность в особых и экстремальных условиях.

У государственных гражданских служащих таких противопоказаний, при отсутствии каких-либо выраженных отклонений, которые фиксируются на предварительных этапах работы с кандидатом, нет. Здесь процент тех, кто не годится, очень мал. Психолог-диагност их легко видит, поскольку допуски больше. И в данном случае целесообразнее использовать другую модель, ресурсную, ориентированную не на отсев худших, а на выбор лучших. И тогда должны использоваться иные критерии. Но, конечно же, обе эти модели должны работать в обоих видах государственной службы, просто акцент в гражданской должен быть сделан на ресурсную модель, а в военной – на дефицитарную.

– Но если психология так лояльно относится к гражданским управленцам, то как тогда понимать введение обязательной их диспансеризации для выявления заболеваний, препятствующих поступлению на государственную службу? А это, по международному классификатору болезней, психические расстройства поведения, настроения, болезни нервной системы. Не эффективнее ли ужесточить требования к психологическому отбору кадров?

– Еще раз повторю: обе модели должны реализовываться, но когда мы идем от ресурсной и выбираем лучших, мы заведомо отсекаем худших. И дальше. Есть очень многие негативные тенденции, которые проявляются после длительной работы в системах управления. Они связаны с информационными перегрузками, с высокой ответственностью, с необходимостью принятия решений: синдромы хронической усталости, эмоционального выгорания. Вот это должно отслеживаться специалистами- психологами внутри служб по работе с персоналом органов государственной власти в управлении. Для этого и нужен диагностический мониторинг в обязательном порядке.

В конце прошлого года академия выиграла грант Министерства экономического развития на разработку модели обязательной личностно- профессиональной диагностики при поступлении граждан на государственную гражданскую службу. Речь шла о том, что ее нужно проводить при конкурсном отборе и в ходе аттестаций. Нами совместно с кафедрой государственного управления, правового обеспечения государственной и муниципальной службы и кафедрой акмеологии и психологии профессиональной деятельности были разработаны правовые основы проведения такой диагностики при конкурсном отборе на все должности государственной гражданской службы. Созданы механизмы учета результатов диагностики при работе с персоналом государственной гражданской службы в процессе ее прохождения. Эти предложения Минэкономразвития развития высоко оценило. К сожалению, в связи с отсутствием финансирования, исследования на этот год приостановлены. Но, я думаю, они будут продолжены, потому что все понимают важность этой работы.

Если говорить о приеме на государственную службу с точки зрения дефицитарной модели, то она, как я уже говорил, предусматривает целый ряд проверок, в том числе и на наличие тех или иных заболеваний, которые являются препятствием для государственной гражданской службы.

В течение ряда лет мы работаем с кадровыми структурами аппарата Совета Федерации – участвуем в конкурсных отборах, в том числе и с использованием элементов психологической диагностики. Как показывает практика, комиссию больше всего интересуют не индивидуально-психологические способности, которые обеспечивают ту или иную окраску выполнения профессиональной деятельности, а в большей мере масштабность мышления, нацеленность на решение проблем с точки зрения государственных интересов и ориентация на интересы людей. То есть то, что связано со смысложизненными ориентациями, а это не ключевые факторы в определении профессионального потенциала руководителя. Поэтому мы сейчас занимаемся разработкой методик, направленных на объективное выявление именно этой составляющей. На самом деле ее очень трудно обнаружить, потому что затрагиваются мотивационные ценности, смысловые сферы. Но мы как раз на этом усилия и сосредоточиваем.

– Юрий Викторович, как в целом выглядит система психологической поддержки государственной службы в стране? Достаточен ли ее потенциал для решения задач, содержащихся в

действующей программе реформирования этого института?

– У нашего центра есть сайт, и там зарегистрировалось уже больше 2000 специалистов, работающих в основном с управленческим персоналом на самых разных уровнях государственной и муниципальной службы. Это ценное профессиональное сообщество и богатый практический опыт. Причем выяснилось это совершенно неожиданно для нас. Когда мы стали готовить предложения по внедрению личностно-профессиональной диагностики, то обратились к тем профессионалам, которые у нас были в базе данных, с предложением откликнуться и поучаствовать в этой работе. Оказывается, сделано столько, такие интересные наработки и такая готовность у людей поделиться этими материалами, что сейчас уже не хватает нашей интернет-площадки для профессионального общения.

А опыт у коллег уникальный: формирование кадровых резервов в разных структурах; проведение аттестаций и конкурсов с разным инструментарием и новыми технологиями; создание молодежного правительства… Очень интересно работают специалисты в Ханты-Мансийске, в Иванове. По части взаимодействия с персоналом далеко продвинулись психологи уже упоминаемого центра в аппарате Совета Федерации.

Вселяет оптимизм, что сейчас в Администрации Президента РФ ведется большая работа по обобщению этого опыта, активно обсуждаются вопросы унификации и стандартизации процедур диагностики и оценки персонала в системе государственной гражданской службы. Начинается серьезная деятельность по созданию единого методического центра по организации и проведению этой работы. Но в целом о системе эффективного психологического сопровождения государственной службы говорить пока рано. Она еще только формируется.

– Спасибо за беседу, Юрий Викторович, и за согласие Вашего центра патронировать рубрику журнала, посвященную вопросам акмеолого-психологического сопровождения кадровой политики в системе государственной и муниципальной службы.

Беседу вела **Ольга ЛЕДОВСКАЯ**

Светлана БОШНО, Галина ВАСЮТА

Доктринальные источники служебного права

Правовая регулятивная система российского государства многоаспектна. Система форм права богата разными феноменами. Они фактически вступают в сложные взаимодействия, взаимопроникая и дополняя друг друга.

Господствующая правовая идеология, или доктрина, отдает верховенство в этой многогранной системе нормативным правовым актам. Роль «сателлитов» получают некоторые другие формы права – по ранжиру, как верноподданные вокруг царствующей персоны (правовые обычаи, принципы права и др.). Отдалены они или приближены, решает обладатель высшей власти – закон. Однако ничего продуктивного, кроме умиления и благоговения перед этой милой утопией, такое отношение не дает. Тем не менее большинство государственных служащих свои представления о системе форм права изложили именно так. Налицо недопонимание и недооценка специалистами всей полноты содержания основополагающего концепта, обеспечивающего инструментарий и методы правового регулирования, – доктрины.

Понятие доктрины исключительно многогранно. Она объединяет взгляды, завоевавшие признание общества, ученых, государства. В этой силе соединено научное, профессиональное и массовое сознание, а благодаря поддержке государства она становится идеологией, официально, легитимно действующей в данной территориально-политической организации общества.

Особенность доктрины состоит в том, что для проникновения в ее сущность внешней стороны недостаточно, нужно учитывать и внутреннюю содержательную. Так, например, по отношению к учению доктрина выступает содержанием, а учение, соответственно, – формой. Для полноты понимания доктрины необходим динамический фактор. Мы имеем в виду ее авторитетность, востребованность, влиятельность, регулятивный потенциал, убедительность.

Доктрина в публично-правовых отношениях допускается как источник права в качестве его основ, фундамента. Что касается практического применения доктрины как непосредственной формы для разрешения конкретных дел, то имеются весьма существенные различия, обусловленные временем, страной и конкретными отношениями, подлежащими оценке.

Доктринальные регуляторы достаточно разнообразны и включают непосредственно доктрину, общие принципы права, правосознание, правовую идеологию; право предвыборных обещаний и подобные нормы формами права называют очень редко.

Изучение феномена доктрины должно производиться как минимум в двух направлениях. Первое состоит в изучении

Светлана БОШНО – доктор юридических наук, профессор РАГС
Галина ВАСЮТА – кандидат психологических наук, доцент

Исследование выполнено в рамках проекта «Проведение поисковых научно-исследовательских работ по направлению «Юридические и политические науки» направления 1 «Стимулирование закрепления молодежи в сфере науки, образования и высоких технологий» Федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009-2013 годы.