

Владимир ОСЕЙЧУК

Как преодолеть кадровый голод на гражданской и муниципальной службе?

Дефицит высококвалифицированных кадров в системе государственной и муниципальной службы, и прежде всего на руководящих должностях, имеет комплекс политических, правовых, финансово-экономических, организационных и идеологических причин. Рассмотрим некоторые из них и попытаемся внести ряд конкретных предложений относительно основных направлений формирования корпуса высококвалифицированных кадров гражданской и муниципальной службы.

Одной их основных причин кадрового голода в системе гражданской и муниципальной службы России является отсутствие продуманной кадровой политики и ее законодательного регулирования.

К причинам низкой эффективности кадровой работы в системе государственной и муниципальной службы России можно отнести:

- отсутствие официальной концепции кадровой политики и программ ее реализации;
- отсутствие полноценного, наделенного не только рекомендательными, но и распорядительными полномочиями федерального органа управления кадрами государственной и муниципальной службы Российской Федерации;
- некомпетентность руководителей органов государственной власти и местного самоуправления в вопросах кадровой политики и слабость научно-методического обеспечения практики работы кадровых служб;
- низкий статус кадровых служб и их руководителей;
- отсутствие ответственности руководителей органов государственной власти и местного самоуправления, кадровых служб за рациональное использование профессиональных возможностей государственных и муниципальных служащих;
- недостаточную профессиональную подготовленность работников кадровых служб, их неспособность реализовывать современные кадровые технологии.

Современная Россия, как в воздухе, нуждается в новой модели кадровой политики в системе гражданской и муниципальной службы. При этом под демократической моделью кадровой политики в системе гражданской и муниципальной службы автор понимает систему научно обоснованных и закрепленных в нормативных правовых актах целей, задач, принципов, методов, технологий и приоритетов деятельности государственных и муниципальных органов власти по отбору, расстановке, подготовке, переподготовке, повышению квалификации кадров государственной и муниципальной службы, способных ставить и реализовывать общенациональные цели в интересах многонационального народа России.

Демократическая модель кадровой политики в системе гражданской и муниципальной службы призвана быть ориентированной на идеалы, права, потребности, интересы и ценности народа,

Владимир ОСЕЙЧУК – директор Высшей школы государственного и муниципального управления Тюменского государственного университета, кандидат философских наук, доцент

преимущественно конкурсный подход к отбору наиболее профессионально подготовленных и способных специалистов. Новую модель нужно выстраивать в соответствии с научными подходами, принципами и методами организации взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления с институтами гражданского общества.

Целью такой модели должно стать формирование такого кадрового корпуса чиновников, которые в профессиональном, деловом и морально-нравственном отношениях способны обеспечить постановку и реализацию общественно значимых целей, связанных с сохранением и развитием потенциала российского народа, достижением страны достойного места в мировом сообществе.

К необходимым условиям формирования высококвалифицированного аппарата государственной и муниципальной службы следует отнести:

1. Неукоснительное соблюдение принципа отбора и продвижения лучших кадров на государственную и муниципальную службу на основе объективной оценки их профессиональных знаний, деловых и морально-нравственных качеств.

2. Стабильность основных «правил игры» в отношении системы отбора, продвижения и вознаграждения, позволяющую государственным и муниципальным служащим планировать карьеру, активно заниматься повышением своей квалификации и созданием положительного имиджа.

3. Предоставление государственным и муниципальным служащим правовых и социально-экономических гарантий, в достаточной мере стимулирующих эффективность труда и обеспечивающих высокую престижность их положения в обществе.

4. Систему надзора и контроля за деятельностью государственных и муниципальных служащих, способную пресекать их противоправные деяния.

Существуют два основных подхода к разработке стратегии реформирования и развития государственного и муниципального аппарата, хотя грань между ними во многом условна и часто они дополняют друг друга. Первый (реализуемый сейчас в России) – постепенное устранение имеющихся недостатков, решение тактических задач в отдельных сферах гражданской и муниципальной службы; второй – разработка стратегии модернизации государственного и муниципального аппарата, с ориентацией на будущие потребности общества, решение долгосрочных задач развития государства и общества.

В последнем случае необходим анализ современных тенденций в развитии государства и общества, обобщение зарубежного опыта реформирования государственной службы. При этом речь идет не о простом копировании, а о его творческом использовании в российских условиях.

На взгляд автора, на современном этапе модернизации гражданской и муниципальной службы России особое внимание необходимо обратить на формирование нового типа государственной службы и ее высшего эшелона в развитых странах.

Для того чтобы справляться с новыми задачами и прокладывать путь в будущее, правительство, в том числе, должно взять на себя следующие, порой перекрещивающиеся, функции.

1. Активно участвовать в исторических процессах в целях уменьшения вероятности того, что произойдет «плохое», и увеличения шансов «хорошего».
2. Стимулировать эволюционно-творческие процессы в обществе (а не так называемое статическое «устойчивое развитие»).
3. Осуществлять социальное строительство в соответствии с новыми условиями и ценностями, включая при необходимости «созидательное разрушение» (термин Шумпетера).
4. Принимать решения, определяющие будущее дальнейшего развития общества, используя при этом теорию вероятности.
5. Уметь действовать во все более сложных, порой необычных, условиях.
6. Делать твердый, а возможно, и драматический, выбор в пользу определенных ценностей.
7. Мобилизовать все силы на поддержку неизбежно конструктивного разрушения, которого не удается избежать даже при самом благоприятном развитии событий.

Это далеко не полный перечень того, с чем придется иметь дело в недалеком будущем. Но в любом случае очевидно, что всю тяжесть стоящих перед обществом проблем обязаны взять на себя его руководители, высокопрофессиональный высший эшелон государственных служащих. Они должны продемонстрировать максимум знаний, проницательности, наряду с дальновидностью и широтой кругозора, более того, проявлять известную самостоятельность, быть достаточно независимыми от политиков, в том числе представленных в правительстве, хотя и подчиняясь им по субординации. Для этого необходимо обладать качествами, отличающими их от всех исторически предшествовавших типов государственных служащих. В первую очередь это высочайший профессионализм, или суперпрофессионализм, новаторство, принадлежность к элите в силу своих заслуг, достоинств, таланта, способность быть без отрыва от общества, позицию которого они отражают; осознание возложенной на них миссии, высочайшее чувство долга [1].

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что кадровая политика осуществляется вне общественного влияния. Об этом, в частности, свидетельствует и опыт формирования резерва. Этот кадровый слой, по справедливой оценке Т. Иларионовой, «еще больше способствует произвольным решениям в политике назначений и отставок» [2]. Данный подход идет вразрез с современной практикой работы с руководящими кадрами гражданской службы развитых стран.

Но ведь очевидно, что существенное отставание России в социально-экономическом плане от развитых стран обусловлено в первую очередь архаичной моделью кадровой политики и кадровой работы с руководящим составом государственной и муниципальной службы. И если мы желаем модернизировать экономику, занять достойное место в мировом сообществе, в первую очередь необходимо внести существенные коррективы в кадровую политику в отношении руководящего звена государственной и муниципальной службы. В. Лобанов обращает внимание на то, что 30 стран, входящих в организацию Экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), имеют отдельную службу высших руководителей. Ее особенности: назначение на конкурсной основе в соответствии с заслугами, требование владения специальными управленческими навыками и умение работать в системе централизованного управления [3].

Двадцать лет назад общественность России познакомилась с английским опытом работы с руководящим составом гражданской службы. Мы узнали о том, что в Англии отбор кадров на гражданскую службу высшего и среднего звена централизован.

Занимается этим Комиссия государственной службы, находящаяся в ведении специального министра. Все открывающиеся должности в министерствах и центральных ведомствах замещаются на конкурсной основе. Конкурс сначала объявляется внутри учреждения для аттестованных работников. При отсутствии среди них достойного претендента поиск продолжается в рамках всей Civil Servise. Если и в этом случае не находят нужного работника, объявляется внешний конкурс, в котором могут принять участие служащие, даже находящиеся в отставке.

Председатель Комиссии государственной службы утверждается Королевой по представлению премьер-министра и министра по делам гражданской службы. Этот орган независим от других государственных учреждений. В исключительную компетенцию Комиссии входит подбор кадров седьмой категории (старшие госслужащие) и выше, а также группы резерва «быстрорастущих» – наиболее способных и подготовленных кандидатов на высокие административные посты из числа выпускников университетов и колледжей. В общей сложности через комиссию проходит примерно пятьдесят процентов чиновников. Оставшаяся половина должностей замещается посредством внутриведомственных передвижек [4].

К сожалению, по истечении двадцати лет почти ничего рационального из английского опыта работы с руководящим звеном гражданской службе нами не взято на вооружение.

Очевидно, что Россия нуждается в федеральном государственном органе, осуществляющем поиск и отбор наилучших кандидатов, ответственном за состояние кадровой работы в системе государственной и муниципальной службы. Как известно, в США централизованное руководство кадровой политикой, координацию кадровой политики отдельных ведомств осуществляет Служба управления персоналом. Ее директор и первый заместитель назначаются президентом по рекомендации и с согласия сената сроком на четыре года. Директор Службы одновременно является помощником президента по кадровой политике. Из общей численности учреждения более 8 тыс. человек больше половины сотрудников заняты в службах на местах. В число основных структурных блоков Службы входят следующие подразделения: 1) комплектования личного состава для гражданской службы, 2) по развитию человеческих ресурсов, 3) по кадровым системам в ведомствах и надзору, 4) по вопросам пенсий и страхованию, 6) расследований. В Службу передан также консультативный комитет по установлению базовых ставок окладов федеральным служащим.

Служба централизованно занимается отбором граждан для аппарата президента и конгресса, министерств и других государственных учреждений, имеет 24 представительства в 13 штатах. Кроме того, обеспечивает президента по стратегическим вопросам, связанным с состоянием человеческих ресурсов и кадрового потенциала США; организует научные исследования и на их основе разрабатывает общегосударственную кадровую политику, ее стратегию и тактику, осуществляет научно-методическую поддержку министерств и ведомств, связанную с реализацией этой политики применительно к их задачам [5].

Аналогичные структуры управления гражданской службой имеются и в других развитых странах. Например в Японии – Совет по делам персонала при Кабинете министров; во Франции – Генеральная дирекция гражданской службы и административных реформ; в Китае – Министерство кадров.

Но разговоры в России по этому поводу идут уже двадцать лет, а федеральный орган по управлению государственной службой не создается. Как справедливо отмечает В.Д. Граждан, «тоталитарное мышление по-прежнему держит в плену наших политических руководителей и особенно депутатов Государственной думы, а также представителей регионов Совета Федерации». Как известно, в 2003 г. Федеральное собрание приняло рамочный Закон «О системе государственной службы Российской Федерации», но «система» без органа управления не может называться системой» [6].

Речь не идет о том, чтобы созданием федерального государственного органа по управлению государственной службой внести новый вклад в увеличение численности российского чиновничества. Наоборот, желательно сначала упразднить ряд излишних государственных структур. Целесообразно внести в российское законодательство норму, устанавливающую предельное число государственных органов исполнительной власти. Согласно предлагаемой правовой норме при необходимости создания новой государственной структуры должна быть упразднена одна из уже имеющихся. Именно такой подход использует Япония. В случае если какое-либо японское министерство создает у себя новый департамент, то либо оно сокращает один из имеющихся своих департаментов, либо – департамент в другом министерстве. Более того, каждое японское министерство периодически в соответствии с планом обязано добиваться сокращения своего персонала до определенной цифры.

Особо следует остановиться на вопросе защиты высококвалифицированного и честного чиновника. Уверен, что у многих имеется личная информация о том, как грамотный, деловой и нравственный государственный или муниципальный чиновник вынужден был увольняться или его увольняли под самыми разными предлогами. В России нет авторитетных институтов по защите государственных и муниципальных чиновников. В этой связи нам желательно присмотреться к опыту американского Совета по защите системы заслуг, который следит за соблюдением в кадровой политике принципов системы заслуг, недопущением запрещенной кадровой политики. В Совете три члена, назначаемые по рекомендации и с согласия сената, и территориально разветвленный аппарат. В Совет входит представитель оппозиционной партии. Члены назначаются на семь лет и не могут быть смещены в течение это времени, а также назначены на новый срок. Структура включает службы генерального советника, анализа и ревизий, специальных решений, административного судьи, апелляций, информации, управляющего директора, секретаря и местных отделений. Совет принимает решения по жалобам служащих. И в случае нарушений выносит решения об отмене неправомерных действий, а также о дисциплинарных действиях в отношении виновных служащих или учреждений. Все решения обязательны к исполнению органами исполнительной власти и государственными служащими. Совет ежегодно докладывает президенту и конгрессу о необходимых мерах по устранению запрещенной кадровой практики.

В настоящее время граждане России активно обсуждают положение, сложившееся в системе МВД. Но эта ситуация возникла не вдруг, а в результате крупных провалов в кадровой политике и кадровой работе МВД в постсоветский период. Напри-

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