

Главный капитал страны

1-2 ноября в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ прошел I Национальный форум «Государственная служба в России: развитие и управление человеческим капиталом».

Участники Форума обсуждали актуальные вопросы управления современным государством и подготовки кадров государственной службы, предложенный организаторами встречи. Учитывая масштабность задач по превращению России в высокоразвитое государство, требовалась обширная и откровенная дискуссия политиков, представителей исполнительной и законодательной ветвей власти, ученых-государствоведов, политологов, экономистов, представителей бизнес-сообщества, общественников.

Государственная политика России ставит перед страной амбициозные цели. Главная стратегическая задача – укрепление конкурентоспособности государства, создание условий для самореализации и жизненного успеха каждого гражданина независимо от его социального положения, национальной принадлежности, вероисповедования и места проживания, то есть создание общества равных возможностей. Основное требование времени – становление России как страны с новым качеством жизни, обеспечивающим ее населению полный спектр современных возможностей.

Новое качество состоит именно в полезности государства и его институтов гражданину, бизнесу, гражданскому обществу. При этом речь идет не о каких-то абстрактных представлениях об инновационности, общепризнанности в мире, а о вполне подсчитываемых и поддающихся рациональному пониманию критериев: выгодно это России или нет, соответствует ли то или иное решение национальным, государственным интересам, обеспечивается ли повышение уровня жизни граждан.

Сильная система государственного управления – не самоцель проводимых в стране реформ. Это механизм инновационного развития страны, институт эффективной организации всей внутренней и международной жизни России.

Эффективность управления государственной службой зависит от того, насколько адекватно сформулированы цели и функции, определены приоритеты и ценности, насколько широко применяются инновационные технологии управления, от понимания роли и практического внедрения творческих «человеческих ресурсов». Модернизация системы государственной власти предполагает осуществление последовательных действий, ведущих к коренному преобразованию государственных институтов, приведению их в соответствие с требованиями осуществляемых в стране реформ, созданию эффективной модели государственной власти, соответствующей вызовам XXI века.

Одним из необходимых ресурсов успеха и результативности государственной политики, бесспорно, являются эффективные государственные служащие, реализующие сложный и динамичный процесс достижения поставленных целей.

Национальное богатство рассматривается как основная характеристика экономического потенциала страны. По принятой в международной практике терминологии это понятие включает в себя три крупных сегмента: природное богатство, воспроизводимое богатство и человеческий капитал. И именно человеческий капитал признается наиболее ценным ресурсом и занимает до-

минирующее положение в структуре национального богатства.

Переход России к новому типу социально-экономического устройства заставляет по-новому взглянуть на конкурентные преимущества нашей страны, истинным достоянием которой являются высокий уровень образования и культуры, квалификация и производственный опыт живущих в ней людей.

Все эти вопросы и составили основную тему обсуждения на Форуме, по результатам которого были выработаны практические рекомендации по совершенствованию государственных механизмов для властных структур.

Открывая пленарную сессию «Система государственной службы в условиях реализации инновационной стратегии развития», ректор РАНХиГС **В.А. Мау** подчеркнул важность проведения Форума в Академии: «Наша Академия несет в себе объединение двух начал – народного хозяйства и государственной службы. Сегодня мы начинаем Форум, посвященный государственной службе, это важнейшая наша миссия, важнейшее направление нашей работы».

В.А. Мау зачитал приветствие Председателя Правительства РФ Д.А. Медведева, в котором отмечалось, что современная Россия нуждается в хорошо образованных, ответственных, компетентных чиновниках, квалифицированных специалистах, способных решать задачи развития страны, открыто работать в интересах всего общества.

Эту же тему поддержал в своем выступлении председатель Государственной Думы Федерального Собрания РФ **С.Е. Нарышкин**, отметив необходимость профессионального разговора об институте государственной службы. Решение проблем современного госаппарата нуждается в глубоком анализе и системном преодолении. Эти вопросы не терпят популистских подходов, потому что их видимая легкость и попытка использовать косметические меры способны лишь усугубить состояние дел, создав новые проблемы.

Один из ключевых моментов реформирования госаппарата видится С.Е. Нарышкину в строгом подборе кадров на государственную и муниципальную службу и решительном освобождении от тех, кто не соблюдает нормы и стандарты поведения на государственной службе. При этом недопустимы предвзятость и огульные обвинения в адрес государственных служащих, потому что это, к сожалению, сильно роняет авторитет и престиж самого института государственной службы, который, конечно же, является одним из основных атрибутов современного правового государства.

В последние годы были приняты многие знаковые решения, определившие современные контуры государственной службы. Они касаются самых различных вопросов: от механизмов формирования кадрового резерва до способов разрешения конфликтов интересов, повышения эффективности в борьбе с коррупцией и многих других. Большинство из них нашли отражение в законодательстве. Однако жизнь не стоит на месте, задавая все новые вопросы, и совершенствование нормативной базы, ликвидация правовых пробелов и противоречий по-прежнему на повестке дня.

Председатель Государственной Думы подчеркнул: «Сегодня нужен именно глубокий и компетентный диалог с привлечением ученых, экспертов, представителей гражданского общества по всему спектру проблем национальной кадровой политики. А здесь на первый план выходит тема человеческого капитала и значимости интеллектуального ресурса, столь необходимого для модернизации нашей страны».

Сегодня на рассмотрении законодателя находится немало инициатив, так или иначе связанных с системой государственной службы. Особое место среди них занимают законопроекты по борьбе с коррупцией. С.Е. Нарышкин уверен, что принятие законопроекта о контроле над соответствием расходов государственных служащих их доходам обеспечит прозрачность государственной власти, что само по себе является необходимым условием борьбы с коррупцией. Причем в разработке новых актов должны принимать участие и эксперты, способные оценить и устранить риски и развилки законопроектов. Нужна и широкая общественная дискуссия, способная обеспечить столь необходимую обратную связь и в то же время продемонстрировать серьезность намерений политического руководства страны. Так, материалы Форума будут серьезно изучаться в Государственной Думе.

Конечная цель Государственной Думы – добиться, чтобы законодательство о государственной службе было цельным, взаимно сопряженным и стройным. И здесь еще есть над чем работать. Так, если законодательство о государственной гражданской и муниципальной службе в целом достаточно проработано, то с правовым регулированием военной службы дело обстоит сложнее. Закону о воинской обязанности и военной службе почти полтора десятка лет. Его необходимо корректировать исходя из современных реалий. Что же касается правоохранительной службы, то закона у нас нет до сих пор. Это серьезные прорехи в законодательстве, и их, конечно, нужно устранять.

Неменьшую значимость приобретает и внедрение в систему госслужбы современных, основанных на мировой и отечественной практике управленческих технологий. С.Е. Нарышкин напомнил, что в одном из основополагающих майских указов Президента России говорится о приоритете совершенствования государственной службы, обозначены четкие целевые показатели, каждый из которых напрямую связан с оценкой качества управления. Способствовать процессу переподготовки и повышения квалификации государственных служащих будет рассматриваемый сейчас Федеральный закон «Об образовании». Он позволит сформировать единую модель непрерывного развития компетенции чиновников, упорядочит объективность оценки результатов их подготовки.

Спикер Парламента особо остановился на вопросе мотивации государственных служащих. Ведь те, кто ежедневно работает с людьми, должны решать именно их, а не собственные проблемы. Очевидно, что одними контрольными мерами успеха здесь не достичь. Государственные служащие должны осознавать, что качественная работа принесет им значительно больше долгосрочных, разноплановых преимуществ, и эти перспективы будут останавливать чиновника от совершения коррупционных действий. Речь идет не только о заработной плате, но и о возможностях карьерного роста, об осознании важности и высокого престижа своей работы. Мотивацией должно стать стремление долго и результативно работать, а не сиюминутная выгода, которую можно получить в случае отступления от норм и стандартов поведения.

– Подлинное служение государству требует не только квалификации и высокого уровня образования, но и огромного труда. Многие из работающих сегодня в органах власти могли бы составить достойную конкуренцию тем, кто добился успеха на производстве, в предпринимательстве или творческих профессиях. Между тем они искренне видят свое призвание в том, чтобы отдавать свои силы укреплению государства, повышению его эффективности и международного авторитета, – сказал С.Е. Нарышкин, заканчивая свое выступление.

Пристальное внимание привлек доклад заместителя мэра Москвы **А.В. Раковой**. Анастасия Владимировна подчеркнула масштабы и структуру процесса управления городом: аппарат насчитывает 23 тысячи чиновников, состоит из 186 органов, 49 из которых отраслевые. Кроме того, в Москве 11 префектур и 125 районных управ. Как и другие госструктуры, московский муниципалитет остро нуждается в квалифицированных кадрах. И Москве во многом сложнее решать кадровые вопросы: хоть в городе множество высших учебных заведений, приходится остро конкурировать с крупными корпорациями и другими госорганами в борьбе за кадры.

Создание эффективной команды складывается из четырех составляющих. Надо найти подходящих людей, создать для них соответствующую задачам мотивацию, обучить, а впоследствии оценивать их деятельность. Московское правительство, начав разбираться с кадровой политикой, с удивлением обнаружило, что традиционные подходы к решению кадровой проблемы не эффективны из-за пассивности в поисках специалистов.

Тогда была разработана новая методика, предусматривающая конкретный план действий. И этот план уже начал осуществляться. К поиску специалистов подключены профессиональные хедхантеры, создается база «лучших по профессиям», аппарат правительства города ежегодно проводит стажировки на постоянной основе для 20 выпускников вузов. Проводится обязательный ассесмент – расширенное собеседование и тестирование – профессиональных навыков кандидатов. Традиционные схемы что-то вроде «свой-чужой» уже не котируются.

При решении кадровых проблем идет движение от простых проблем к более сложным, таким как формирование кадрового резерва. Он должен быть четко определен с точки зрения состава и лимитирован, представляя 30% от всех должностей. Кадровый резерв станет приоритетным источником новых работников для правительства Москвы. Повсеместно будет применяться практика назначения резервистов на замещение должностей – ведь им это необходимо для практики. Срок нахождения в резерве составит не больше трех лет. Эти правила станут обязательными.

В экспериментальном режиме они сегодня уже применяются к главам районных управ. А.В. Ракова подчеркнула, что правительство считает эту должность одной из ключевых по управлению городом, потому что именно главы управ «непосредственно работают с населением и обеспечивают текущее функционирование основных элементов городского хозяйства каждый день». Следовательно, и требования, предъявляемые к этим чиновникам, высоки. Кандидаты на должность проходят через ассесмент. Есть смысл особо приглядеться к муниципальным депутатам, у них уже накоплен опыт работы с населением.

Система подачи заявок на должность значительно упрощена, они будут приниматься и в электронном виде. Но появились и новые ограничения. Введен предельный срок нахождения на этой должности 7 лет в одном районе, без права продления и без обязательств дальнейшего трудоустройства. Для эффективных руководителей существует вариант перехода в другой район. Будет проводиться открытый публичный конкурс на должность глав районов, а также общественная презентация конкурса в резерв по этой вакансии.

Преобразования ожидают и систему оплаты труда. А.В. Ракова озвучила принципиальную позицию мэра: в ближайшее время заработная плата госслужащих индексироваться не будет. И все же у руководителей остаются варианты поддержания высокого уровня работы сотрудников. Можно сократить избыточный персонал и выстроить систему мотивации лучших сотрудников, уйдя от «уравниловки».

Уже год правительство Москвы практикует децентрализацию системы премирования на уровне ведомств, свободный лимит премиальных фондов, отказ от обязательных критериев выплаты премий. Но при этом руководители ведомств ответственны за эффективность их работы. Что касается сокращения персонала, то за полтора года действия программы общая его численность сократилась на 18%, а непосредственно в аппарате мэра Москвы было сокращено 34% сотрудников, но не штатных единиц.

Заканчивая выступление, А.В. Ракова подчеркнула важность обратной связи с населением. Для Москвы это не новость. В городе действуют специальные интернет-порталы, где каждый желающий может дать оценку деятельности муниципалитета, оставить жалобу или обратиться с просьбой. Правительство Москвы намерено и в дальнейшем практиковать такой способ общения

с населением. Мало того, людям будут предложены разрабатываемые объективные критерии оценки. Да и вообще, правительство будет максимально расширять все возможности, которые предлагают современные коммуникации.

Продолжил пленарную сессию директор Департамента государственной службы и кадров Правительства Российской Федерации А.В. Сороко. Он обозначил основные, на взгляд Правительства, проблемы бюрократического аппарата – вопросы открытости и эффективности гражданской службы. Законопроект «О внесении изменений в закон о государственной гражданской службе», над которым сейчас работают парламентарии, позволит, например, значительно расширить представительство общественных советов при проведении конкурсов на замещение должностей государственной службы. И это значительный шаг на пути подлинной открытости перед гражданами.

Не менее важен и вопрос об эффективности государственной службы. Соглашаясь с С.Е. Нарышкиным по вопросу необходимости предоставления госслужащим достойного социального пакета и ясных карьерных перспектив для стойкой мотивации на результат, А.В. Сороко, тем не менее, подчеркнул особую важность мотива «прямого действия» – нормальной оплаты труда чиновников.

Заместитель начальника Управления Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров С.Д. Савченко в своем выступлении сосредоточился на аспекте развития человеческого капитала как одной из основных составляющих национального богатства государства. Именно уровень развития человеческого капитала во многом определяет конкурентоспособность страны в глобально меняющемся мире. Присущий настоящему времени динамизм вносит серьезные коррективы в содержание труда государственных служащих, требует от них умения принимать нестандартные решения, диктует необходимость целенаправленной работы по повышению их профессионального мастерства. А ведь государственный аппарат, с одной стороны, должен обеспечивать политическую стабильность и социальную ориентированность экономики, с другой – ее инновационное развитие. В связи с этим управление человеческим капиталом в системе государственной службы приобретает особую актуальность.

С.Д. Савченко напомнил присутствующим, что формирование знаний и мастерства, по словам Адама Смита, требует времени, труда и расходов. В подготовке профессионалов состоят действительные издержки и серьезные трудовые затраты образовательных учреждений и научных организаций, государственных органов и самих госслужащих.

У нас есть и законы, и нормативные акты, определяющие порядок, формы и методы подготовки и переподготовки работников государственного аппарата. Но на практике все выглядит несколько по-иному. Анализ показывает, что в лучшем случае около 30% служащих проходит необходимую переподготовку. Во многом эти цифры обусловлены сокращением финансирования – сегодняшние параметры находятся на уровне 2008 года, то есть еще докризисных времен.

Но сейчас ситуация начала меняться. И больше всего радует, что широко обсуждаются содержательные аспекты образования государственных служащих и вопросы совершенствования технологий подготовки молодых специалистов. Наши вузы готовят, наверное, неплохих специалистов, но кадровики госучреждений не выработали методики их отбора, не могут разобраться в законодательной базе, возможно, порой даже ленятся искать достойных претендентов.

Указ Президента N 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» определил конкретный перечень задач по внедрению новых принципов кадровой политики в системе государственной гражданской службы, многие из них уже должны быть решены. А мы пока не до конца разобрались с такими вопросами, как, например, наставничество, ротация. С.Д. Савченко констатировал, что обсуждения и споры продолжаются, и задал присутствующим вопрос: а может, просто взять, да и начать работать? Применять наработанный опыт, накапливать свой собственный. И если будут обнаруживаться проблемы, элементы, идущие вразрез с законодательством, значит, надо корректировать законодательство, чтобы оно регулировало реальную жизнь, а не создавало помехи в работе.

Выпускник Академии, С.Д. Савченко обратил внимание на то, что история нашей страны знала много различных заседаний, форумов, конференций, посвященных вопросам государственного управления и государственной службы, и выразил надежду, что нынешний Форум станет той площадкой, на которой вырабатываются практические решения, формируются рекомендации широкого коллектива ученых и экспертов, профессионально разрабатывающих проблематику администрирования. Тогда во многом смогут реализоваться те формы, о которых сегодня много говорят, – наставничество, консультации. Надо лишь с вниманием отнестись к собственному прошлому.

Форум продолжился работой четырех секций – «Стратегическое управление человеческим капиталом на государственной службе», «Государственная служба на региональном уровне: вызовы модернизации», «Открытость и прозрачность государства: требования для системы государственного управления», «Национальные элиты и государственная служба», где продолжился обмен мнениями по близкой каждому из участников тематике.

Завершающий день Форума собрал на многочисленные «круглые столы», мастер-классы и семинары не только состоявшихся специалистов в области государственного управления и государственной службы, но и студентов, магистрантов, аспирантов Академии – завтрашних управленцев России.