

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
при ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



**УПРАВЛЕНИЕ
ПЕРСОНАЛОМ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ**

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
при ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Рекомендовано Министерством труда и социального развития
Российской Федерации и кафедрой государственной службы и кадровой политики
РАГС в качестве учебно-методического пособия для системы переподготовки
и повышения квалификации государственных служащих*

УПРАВЛЕНИЕ ПЕРСОНАЛОМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Учебно-методическое пособие

*Под общей редакцией
доктора социологических наук, профессора*

Е.В.Охотского

Москва
Издательство РАГС
1997

Редакционная коллегия:

Е.В. Охотский — д-р социол. наук, проф. (руководитель),
В.И. Лукьяненко — д-р ист. наук, проф.,
А.И. Турчинов — канд. филос. наук, доц.,
В.Л. Абрамов — канд. экон. наук

Авторский коллектив:

В.Л. Абрамов — канд. экон. наук (главы IV, XIV); *А.А. Деркач* — д-р психол. наук, проф. (приложение 8 в соавторстве); *В.Г. Зызыкин* — д-р психол. наук, проф. (приложение 8 в соавторстве); *В.И. Корниенко* — канд. экон. наук (приложение 7); *А.Е. Лукьяненко* — канд. филос. наук (приложение 9); *В.И. Лукьяненко* — д-р ист. наук, проф. (главы II, XII, приложения 4, 5 в соавторстве); *В.П. Мельников* — д-р ист. наук, проф. (глава XV); *В.С. Нечипоренко* — д-р ист. наук (главы III, VI в соавторстве, приложение 3 в соавторстве); *В.И. Никонов* — канд. ист. наук, доц. (приложение 3 в соавторстве); *Е.В. Охотский* — д-р социол. наук, проф. (введение, глава X, приложения 4, 5 в соавторстве); *Б.Т. Пономаренко* — д-р ист. наук, проф. (глава VI в соавторстве); *В.Л. Романов* — д-р мед. наук, проф. (главы VII, XI, приложение 2); *В.Г. Смольков* — д-р филос. наук, проф. (глава XVI); *В.А. Сулемов* — д-р ист. наук, проф. (главы I, VIII); *А.И. Турчинов* — канд. филос. наук, доц. (главы V, IX); *Ю.А. Ткаченко* — канд. экон. наук (приложение 1); *Б.Ф. Усманов* — д-р социол. наук, проф. (приложение 6); *Н.Н. Шувалова* — канд. филос. наук, доц. (глава XIII).

У 66

Управление персоналом государственной службы:
Уч.-метод. пособие. — М.: Изд-во РАГС, 1997. — 536 с.

Издание предназначено для подготовки государственных служащих к профессиональной деятельности в системе федеральных органов государственной власти, а также в иных органах, организациях и учреждениях в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной службе. Освещаются теоретические проблемы государственной службы. Содержатся советы и практические рекомендации по формированию конкретных навыков, умений, освоению современных технологий кадрового менеджмента лицам, имеющим соответствующую теоретическую подготовку.

Издание рекомендовано Министерством труда и социального развития Российской Федерации и кафедрой государственной службы и кадровой политики РАГС в качестве учебно-методического пособия для системы переподготовки и повышения квалификации государственных служащих.

ВВЕДЕНИЕ

За последние годы появилось значительное количество переводных работ и отечественных книг по проблемам управления персоналом. Однако работы по управлению персоналом государственной службы представлены более чем скромно. В связи с этим встает задача подготовить для органов государственного управления учебно-методическое пособие "Управление персоналом государственной службы".

В соответствии с государственным заказом на это издание в нем необходимо отразить новые подходы и идеи в управлении персоналом государственной службы. Исследования такого рода ведутся в последние годы учеными Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации. В них учитываются условия и особенности переходного периода, современный отечественный и зарубежный опыт.

Цель таких исследований заключается, в частности, в том, чтобы вооружить государственных служащих новейшими и научными знаниями и эффективными технологиями в области управления человеческими ресурсами, сформировать у них конкретные навыки и умения в освоении инновационных технологий работы с кадрами.

Решению этой задачи способствует ознакомление с правовыми, социальными и организационными аспектами управления персоналом государственной службы; уяснение места и роли управления персоналом в системе государст-

венной кадровой политики, его содержания, принципов и методов. Управление персоналом государственной службы на новой основе требует нового подхода к таким проблемам, как кадровое планирование, профессиональный отбор и оценка государственных служащих, формирование резерва, планирование карьеры; руководство обучением кадров в процессе трудовой деятельности; нормативно-правовая база управления персоналом, его научно-методическое и информационное обеспечение; стиль управления персоналом и оптимизация труда руководителей государственных органов; проблемы контроля в системе управления персоналом; этика и этикет деловых отношений; формирование здорового морально-психологического климата в аппарате государственных органов и другим вопросам.

Таким образом, вопросы, касающиеся управления персоналом в системе государственной службы, необходимо рассматривать комплексно, учитывая новые исследования в области таких научных дисциплин, как организация труда, право, трудовые отношения, психология, социология. В процессе работы над учебно-методическим пособием использованы социологические исследования, проведенные кафедрой государственной службы и кадровой политики РАГС. Среди них: Оценки, ориентации и эффективность деятельности государственных служащих федеральных органов власти РФ (май - июнь 1995 г.); Состояние и перспективы развития кадровой ситуации в федеральных органах власти РФ (апрель - май 1995 г.); Социальная и правовая защищенность государственных служащих (сравнительный анализ - май 1995 г.); Карьера государственного служащего: оценка ситуации, влияние объективных и субъективных факторов (сентябрь 1996 г.); Кадровое обеспечение федеральных органов государственной власти: состояние, проблемы, перспективы (февраль 1997); Проблемы управления персоналом государственного аппарата и

роль профсоюзов в совершенствовании кадровой работы (май 1997 г.) и др.

Методические материалы в значительной их части разработаны специалистами в области управления, государственной службы и кадровой политики. Важнейшие из них: концепция государственного заказа на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти; методические рекомендации: по планированию и развитию карьеры государственных служащих; по формированию системы работы с резервом государственных служащих федерального уровня; по аттестации федеральных государственных служащих; по проведению квалификационных экзаменов при приеме граждан на государственную службу и назначении на государственную должность; по формированию трудовых коллективов в учреждениях государственной власти; по поддержанию нормального психологического климата в коллективах аппарата федеральных органов государственной власти; по подготовке и проведению инновационной игры “Генерирование идей по совершенствованию управления персоналом в министерстве, ведомстве”.

Опираясь на современный отечественный и зарубежный кадровый менеджмент, авторы стремились показать, что проблема управления персоналом касается каждого государственного служащего независимо от того, какие задачи и функции он выполняет в органах государственной власти. В условиях реформирования государственной службы работа с персоналом неизбежно будет меняться. Управление персоналом все меньше будет основано на административных методах и все в большей степени начнет ориентироваться на осознанную кадровую политику, базирующуюся на системе интересов служащего и органов государственной власти.

Глава I

УПРАВЛЕНИЕ ПЕРСОНАЛОМ КАК КОМПОНЕНТ И МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ

Управление персоналом и кадровая политика. Эти два термина в последние годы прочно вошли в наш лексикон, во многие нормативные правовые документы. Они выражают исходные позиции, важные моменты государственного регулирования кадровых отношений и процессов, использования человеческих ресурсов. Важно осознать их содержание, суть субординации.

Это тем более необходимо сейчас, когда активизация "человеческого фактора", наращивание и рациональное использование кадрового потенциала страны становится одной из первоочередных стратегических задач государства, встающего на путь созидания и устойчивого развития российского общества. Идет формирование новой модели государственного управления.

Одна из неотложных, первоочередных задач на этом пути - кадровое обеспечение государственных органов, пополнение аппарата высококвалифицированными специалистами, способными эффективно трудиться в условиях рынка и современной демократии, формирование эффективной системы управления персоналом государственной службы.

Поэтому прежде всего важно определить стратегию и

тактику формирования и качественного обновления персонала государственного аппарата, оптимального использования способностей и возможностей государственных служащих, их рациональной расстановки, стимулирования профессионально-квалификационного развития и служебного роста. Реализация этих задач и приоритетов требует создания новых механизмов и кадровых технологий, определения содержания, объёмов и пределов государственного регулирования кадровых процессов, упорядочения предметов ведения в этой сфере со стороны федеральных, региональных и местных органов власти. Многое в этом смысле зависит от эффективности и уровня управления персоналом государственных органов, четкого определения субъектов и научной обоснованности этой деятельности, выяснения реального состояния кадрового потенциала государственного аппарата.

1. Управление персоналом в системе кадрового обеспечения государственной службы

Приступая к изучению темы, важно прежде всего осознать содержание ряда базовых, исходных терминов: "кадры", "персонал", "кадровый потенциал", "управление персоналом" и других.

Кадры - это основной (штатный, постоянный) как правило квалифицированный состав работников государственного аппарата, учреждения, общественной организации, всей системы управления. Различаются отдельные категории кадров: кадры массовых профессий, кадры специалистов, управленческие кадры, включая руководящие. Применительно к государственной службе под кадрами понимаются, прежде всего, лица, занимающие государственные должности, причем не только руководящие.

Термином **персонал государственной службы** характеризуют весь личный состав работающих в государствен-

ном аппарате, постоянных и временных специалистов, т.е. государственных служащих, а также технически обслуживающих их деятельность рабочих и служащих. Этим термином характеризуют также отдельные категории работающих, объединенных по профессиональным или другим признакам (персонал управления, обслуживающий персонал, медицинский персонал и др.). Нередко термины **кадры** и **персонал** отождествляются, что в принципе возможно, но важно видеть и специфику, особенности, несколько разные объемы их содержания.

Содержательное значение термина **кадровый потенциал** соответствует характеристике (определению) имеющихся, в том числе и скрытых, еще пока нереализованных возможностей и невостребованных способностей кадров государственного аппарата, своего рода их скрытого резерва.

Какова суть, главные элементы содержания кадрового обеспечения государственной службы? Прежде всего подчеркнем, что этот процесс не развивается стихийно, не является узко технологическим, не ограничивается организационно-управленческой стороной, не сводится к подбору и расстановке лишь руководящих кадров.

Кадровое обеспечение государственной службы должно носить характер **сознательно-организованной, предметно-практической деятельности**, направленной на комплектование профессионально подготовленными, добросовестными, высоконравственными работниками всех органов власти, **способными** на уровне современных требований наиболее эффективно осуществлять в рамках закона и должностных полномочий задачи и функции государственных органов. В этом процессе велика роль управленческой деятельности.

В свое содержание кадровое обеспечение включает реализацию многих мер (организационных, образовательных, экономических, управленческих, социально-психологических и др.), направленных на обеспечение потребностей

государственных органов в кадрах определенной специализации и квалификации. Существо его заключается в опережающем наращивании числа специалистов, опытных чиновников для происходящего в наши дни частичного обновления состава государственных служащих, в первую очередь, занятых в аппарате новых государственных структур как федерального, так и регионального уровня, с учетом динамично возрастающих требований к их квалификации и личностным качествам. В центре же внимания управления персоналом и кадровыми процессами в целом стоят вопросы, связанные с разработкой научно обоснованных количественных и качественных параметров персонала государственной службы; рациональной расстановкой кадров; повышением профессионализма служащих; обеспечением их профессионального (квалификационного и должностного) развития; максимально эффективным использованием их способностей; планированием и реализацией карьеры; стимулированием качества и результатов труда; социально-экономической и правовой защитой.

Исторический опыт учит, что на переломных этапах развития общества в руководстве государством, его органами на всех уровнях особенно необходим профессионализм высшего эшелона власти, нужны масштабные организаторы с сильной волей, целеустремленные исполнители сверхзадач. Именно в переходный период важно создать в кадровой системе государства энергию саморазвития, в основе которой может быть закладываемая в настоящее время энергия созидания (а не только разрушения старого), четкие общественные цели, новые социальные ценности, жизненные идеалы каждого работника. Более того, эффективность любой профессиональной деятельности, в том числе и государственной службы, ныне всё в большей мере зависит от внутренних возможностей человека как личности - главной созидательной силы общества.

В определении места и роли управления персоналом в

кадровом обеспечении государственной службы, во всей кадровой политике весьма продуктивно использование принципов и элементов системного подхода. Он позволяет определить управление персоналом как часть, компонент системы управления государственной службой, которая выступает, в свою очередь, как комплекс взаимодействующих элементов (субъектов и объектов, процессов и отношений), образующих качественно определенную организованную целостность.

С другой стороны, управление персоналом государственной службы является самостоятельно функционирующей и должным образом организованной подсистемой, в которой взаимодействуют свои субъекты и объекты управления, складываются свои управленческие отношения, определяются и реализуются конкретные задачи по формированию и рациональному использованию кадрового потенциала государственного аппарата.

Одновременно система управления персоналом, будучи компонентом управления всей государственной службой, взаимодействует с окружающей ее средой, учитывает и удовлетворяет ее потребности и интересы. Она функционирует в рамках единого конституционного поля, базируется одновременно на общепринятых в государственном и социальном управлении принципах, а также на принципах и нормах, определяющих основы управления персоналом. Другими словами, имея кадровый потенциал как один объект воздействия, многие субъекты управления в регулировании протекающих в этом объекте кадровых процессов и отношений имеют свой особый предмет внимания и регулирования. Этот подход позволяет определить в управлении персоналом функции и компетенцию руководства государственных органов, руководителей их внутренних подразделений и кадровых служб, предмет их управленческого воздействия.

Поэтому можно рассматривать управление персоналом

как самостоятельно функционирующую систему, прежде всего - систему кадровой работы, включающую в себя реализуемые задачи, приоритеты, механизмы и технологии. При этом управление персоналом - это сложный и многогранный процесс предметнопрактической деятельности, процесс целеустремленного и организованного воздействия на служащих государственного аппарата в целях достижения определенных результатов. В содержательном плане в этом управленческом процессе решаются многие практические задачи формирования и использования кадрового потенциала аппарата конкретного государственного органа исполнительной, законодательной и судебной власти, начиная с практики поиска и отбора на службу; затем обеспечения профессионального развития и карьерного роста служащих; стимулирования качества и эффективности их труда; создания системы их правовой и социальной защиты, вплоть до ухода человека со службы с сохранением определенных социальных привилегий.

Как видим, управление государственной службой и ее персоналом по ряду позиций осуществляется одновременно, причем второе выступает частью первого. Однако следует заметить, что если управление персоналом подчинено, прежде всего, подбору и расстановке кадров, повышению их профессионализма, развешиванию способностей работника и поиску путей их рационального развития, то управление государственной службой в значительной мере связано с обеспечением наиболее эффективного использования служащих в реализации задач и функций государственных органов, поиском оптимальных структур аппарата, моделей его взаимодействия с институтами гражданского общества. Управление персоналом призвано способствовать реализации этих задач.

Поэтому в управлении персоналом государственной службы, прежде всего, важно наметить цели, приоритеты и механизмы кадрового обеспечения государственного ап-

парата. Именно легитимно определенные цели, приоритеты, принципы в наибольшей степени выступают главным мобилизующим и организующим фактором становления системы управления персоналом государственного аппарата. Это возможно на основе учета стратегии и принципов формирования и развития новой государственной службы Российской Федерации как **единой и целостной общегосударственной системы**, на базе и в рамках **единой государственной кадровой политики**. Без этого не может быть целостной российской государственности. Однако это единство должно быть в главном, в базовых основаниях при многообразии проявления общего в особенном, с учетом региональных и ведомственных особенностей, специфики видов государственной службы. Поэтому целесообразна система дифференцированного подхода к кадровому обеспечению аппарата по уровням (федеральному, региональному, муниципальному), по типам и видам государственной службы, по типам и видам должностей.

Следовательно, управление персоналом включает в себя решение многих задач организации и функционирования государственной службы РФ, одновременно выступая важным фактором успешной реализации функций государственного органа, частью кадрового обеспечения государственной службы, средством рационального использования ее кадрового потенциала, профессионального развития и служебного выдвижения чиновников, стимулирования повышения эффективности их труда. Управление персоналом является приоритетным направлением и наиболее действенным механизмом реализации государственной кадровой политики в аппарате органов власти и управления. Причем управление персоналом на уровне коллектива аппарата органа власти становится конкретным, предметным, поскольку речь идет об оценке и использовании профессионально-личностных способностей каждого служащего, о рациональной расстановке сотрудников на долж-

ностях в рамках подразделения, всего аппарата, профессионального и служебного роста всех работающих. От комплексного осознания этой проблемы зависит правильный ответ на многие практические вопросы работы с кадрами аппарата и обоснованный выбор технологий, процедур, методов.

2. Цели и приоритеты кадровой политики в государственном аппарате

В постановке задач, определении приоритетов, в выборе механизмов управления персоналом государственной службы важен учет и ряда других факторов.

Во-первых, управление персоналом государственной службы осуществляется в рамках и на основе государственной кадровой политики (в дальнейшем - ГКП), реализации ее целей, приоритетов, принципов и стандартов. Этот аспект будет раскрыт в настоящей главе более подробно и аргументированно.

Во-вторых, управление персоналом органов государственной власти (как федеральных, так и субъектов РФ) должно осуществляться в рамках единого конституционного и правового поля. К сожалению, в ходе создания новой Федерации как формы государственного устройства становление единого правового регулирования государственной службы (особенно в субъектах РФ) идет медленно и противоречиво, что рождает социально-правовые конфликты в регулировании служебно-трудовых отношений служащих и государственных органов.

Особую остроту приобрели проблемы разграничения ведения и полномочий РФ и субъектов Федерации в кадровом обеспечении государственного аппарата, контроля за соблюдением законодательно и нормативно закрепленных принципов, стандартов, требований. По данным на 1996 г. выявлены отклонения от федерального законода-

тельства в Конституциях, уставах и законах о государственной службе в 19 из 21 республик РФ. Эти отклонения и нарушения, прежде всего, идут по вопросам наполнения реестров государственных должностей государственных служащих субъектов РФ, прав и обязанностей служащих, регулирования трудовых отношений. В этом сказывается традиционная приверженность к трудовой модели (трудового найма) правового регулирования складывающихся в аппарате служебно-кадровых отношений (в рамках трудового и административного права).

Эта модель лежит в основе закона "Об основах государственной службы Российской Федерации". Однако, как считают многие юристы-государствоведы, государственная служба, прежде всего, принадлежит к публично-правовой сфере, где служебно-трудовые отношения служащих с государством (а не комитетом, департаментом, министром и т.д.) должны строиться на основе присяги, специальных правовых норм регулирования, т.е. на основе Закона. В настоящее время идет подготовка "Кодекса государственной службы Российской Федерации", свода этических требований к государственным служащим. Поставлен вопрос о разработке общероссийского Реестра государственных должностей государственных служащих (включая и субъектов РФ). Чиновник* должен находиться на службе у государства, а не отдельного государственного органа, тем более его руководителя.

В-третьих, необходимо более четкое определение места и роли аппарата в осуществлении функций и компетенции органов власти и государственного управления, статуса чиновника в системе взаимоотношений государства и институтов гражданского общества. Многие руководители государственных органов не в состоянии в силу их компе-

* В понятие чиновник в данном контексте мы вкладываем следующий смысл: это лицо, занимающее государственную должность в системе государственной службы (должность государственного служащего).

тенции лично реализовать возложенные на них руководящие функции и передают часть этих функций работникам аппарата. В этих условиях часть служащих, почувствовав бесконтрольность своей деятельности, особенно со стороны общества, злоупотребляет должностным положением, стремится навязать руководству свои корпоративные идеи и лоббированные интересы, что существенно снижает эффективность власти. В Послании Президента РФ Федеральному Собранию (6 марта 1997г.) предусмотрен ряд мер по усилению контроля и ответственности руководителей и служащих за недобросовестную работу, за неисполнение решений.

Ныне завершается работа по выработке и научному обоснованию концепции ГКП как системы исходных и ведущих идей, раскрывающих новые подходы государства, его органов к решению кадровых проблем в условиях становления рынка, формирования новой российской государственности и развития демократии в обществе. Концепция ГКП - это своего рода научно-теоретический фундамент управленческой деятельности в кадровой сфере, в том числе и кадрового обеспечения государственной службы. Теория призвана стать обоснованием предпринимаемых действий для утверждения их реальности. Но важно не только разработать концептуальные основы ГКП, но и легитимно утвердить их высшими органами государства, чтобы содержащиеся в ней идеи и предложения воплотились в общепризнанные цели, приоритеты и принципы работы с кадрами, т.е. стали государственной политикой.

Они, в свою очередь, определяют основные количественные и качественные параметры персонала государственного аппарата, образовательные стандарты и критерии оценки государственных служащих, их профессионализма, нравственной зрелости. Именно в этих контурных рамках, на общегосударственной основе возможно формирование нового поколения государственных чиновников. В содер-

жательном плане в управлении персоналом государственной службы необходима, прежде всего, реализация единых для всех ветвей власти общегосударственных целей, задач и приоритетов.

Насущная потребность разработки и принятия ГКП, в том числе политики кадрового обеспечения государственного аппарата продиктована рядом факторов.

Во-первых, возникли качественно новые потребности становления демократической государственности, рыночной экономики, формирования гражданского общества, когда существенно изменяются предмет и масштабы, демократизируются механизмы государственного регулирования кадровых процессов и отношений. Необходима активизация "человеческого фактора", оптимальное использование способностей и возможностей каждого работника, в том числе и государственного служащего. Тем более важно помнить, что значительная часть государственных служащих, сформировавшихся в "дореформенные годы", по образованию, опыту работы, стилю мышления оказалась неспособной эффективно работать в новых условиях. Имеющийся в государственном аппарате кадровый потенциал часто используется нерационально, многие работают не в соответствии со своим базовым специальным образованием, не реализуют свои профессиональные способности, не имеют устойчивой мотивации на добросовестный и эффективный труд. Очевидна нестабильность кадровых процессов. Проведенное в 1996 г. социологическое исследование показало, что лишь 18% федеральных служащих в полной мере удовлетворены своей работой, 22% выполняют функции, не соответствующие их должности. Это свидетельствует о наличии существенных упущений в управлении персоналом государственной службы.

Во-вторых, необходимо кадровое обеспечение ныне вводимой новой модели государственного управления, ускорения перехода от отраслевого к функциональному

управлению рыночной экономикой и социальными процессами. В условиях поиска новых управленческих структур, реорганизации государственного аппарата на всех уровнях существенно изменяются функции и полномочия многих должностных лиц. В то же время органы государственного управления проявляют инертность в работе, неорганизованность, неумение работать "на опережение". Зачастую им не удается найти правильное сочетание общегосударственных, региональных, отраслевых интересов, интересов граждан. Сейчас особенно важно повысить качество управления, в том числе управления персоналом. Необходима не только более рациональная расстановка кадров, но и обеспечение притока в аппарат новых, особенно молодых специалистов, активных сторонников и организаторов рыночно-демократического реформирования и духовного возрождения страны.

В-третьих, с учетом новых профессионально-квалификационных требований к конкурентноспособности государственных служащих на свободном рынке труда, появилась потребность в радикальной перестройке системы их профессионального образования. Профессионально-квалифицированная структура служащих государственного аппарата пока маловосприимчива к изменившимся условиям и требованиям в системе государственного управления. Все более остро ощущается потребность в кадрах современной квалификации. Ныне уже исчерпаны возможности экстенсивного развития персонала государственной службы. Его качественное укрепление и повышение эффективности деятельности возможно только на основе роста профессионализма государственных служащих, создания новой системы стимулирования качества и эффективности их труда.

В-четвертых, актуальность разработки и реализации политики кадрового обеспечения государственной службы обусловлена и рядом политических обстоятельств. Проблемы расстановки руководящих кадров, формирования

выборных органов власти, оценки результатов работы аппарата и трудовых коллективов, каждого из чиновников часто становятся в центре политического противоборства имеющихся в обществе различных социальных сил. Через кадровую политику предпринимаются попытки "монополизации" руководства сферами и отраслями управления со стороны отдельных "команд" и групп. Нередко конкретные кадровые вопросы решаются методом проб и ошибок, в рамках "политических компромиссов".

Следовательно, происходящие в российском обществе комплексные преобразования, новизна и сложность решаемых сегодня задач, в том числе в сфере государственного строительства, требуют качественно нового подхода к организации управления персоналом государственной службы, к выбору приоритетов, технологий, стандартов.

Тем более важно помнить, что государственная служба является не только государственно-правовым, но и социальным институтом. Государственная служба - это особый вид социальной практики и осуществляется она особым социальным слоем - слоем чиновничества. Государственная служба работает не только на государство, обеспечивая реализацию его функций, но и на потребности и интересы общества. Само государство является формой организации общества. Отсюда государственная служба является как бы соединительным мостом между государством и обществом, а государственный служащий одновременно выступает как "слуга" и государства, и общества, и населения. Поэтому кадровая политика в государственном аппарате призвана значительно усилить свою социальную направленность, учитывать то, что эффективность функционирования государственной службы в значительной мере зависит от труда каждого чиновника, от раскрытия его способностей и использования внутренних возможностей, от его мировоззрения, социальных ценностей, законопослушания, ответственности и поведения. Чем глубже мы

хотим провести модернизацию государственной службы, тем больше надо поднять к ней интерес у самих служащих, сформировать у них убежденность в необходимости преобразований, привлечь их к активному участию в этих переменах.

Поэтому при выработке стратегии и технологий совершенствования управления персоналом государственного аппарата, как этого требует жизнь, необходимо значительно повысить роль субъектов этого управления (руководителей, кадровых служб, профсоюзных комитетов и т.д.), расширить масштабы умственных, личностно-психологических нагрузок, системы мотиваций, обогащения культуры и внутреннего мира как управляющих, так и управляемых в лице служащего. Чиновник действует в системе "человек-власть-человек". Он работает среди людей, воздействует на людей и трудится во имя улучшения условий и качества жизни людей. Он должен иметь высокую человеческую компетентность как один из важнейших компонентов своего профессионализма. Система управления персоналом призвана воплощать в своем содержании и выборе технологий диалектику государственного, социально-общественного и личного интересов, находить их оптимально возможный баланс.

В проекте выработанной учеными РАГС концепции ГКП обоснована необходимость изменения взаимодействия государства с гражданами, обеспечения конституционного права человека на свободу выбора места, рода и времени трудовой деятельности, отмены кадрово-должностной прикрепленности значительной части граждан к государству как главному работодателю. В непосредственном "управлении" у государства должны остаться лишь работники, поступившие на государственную службу и в государственные учреждения. "Государственным служащим" - как указывается в Федеральном законе "Об основах государственной службы Российской Федерации" -

является гражданин Российской Федерации, исполняющий в порядке, установленном Федеральным законом, обязанности по **государственной должности** государственной службы за **денежное вознаграждение**, выплачиваемое за счет федерального бюджета, или средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации” (подчеркнуто автором). В отношении с другими работниками государства и человек должны стать подлинными социальными партнерами в профессионально-трудовой и интеллектуальной самореализации личности.

Это потребует более решительного отказа от принципов и технологий прежней партийно-государственной кадровой политики, которая носила узкоклассовый и идеологизированный характер, была узкопрагматичной, жестко централизованной, закрытой. Это определяло содержание и механизмы управления персоналом государственного аппарата, где утверждался преимущественно авторитарный, строго регламентированный стиль работы с кадрами.

Учет перспектив развития кадровых процессов в условиях правового демократического социального государства, потребность в демократизации, демонополизации и деидеологизации работы с кадрами позволяют определить ряд сущностных черт новой ГКП, которые в значительной мере будут отличать ее от старой, партийно-советской кадровой политики. Во многом формирование этих черт и качеств рассчитано на ближайшее будущее, но уже сейчас следует их учитывать в работе с кадрами, в управлении персоналом.

ГКП должна быть:

- **научно обоснованной, созидательной**, учитывающей потребности государства в кадрах в переходный период, но в то же время определять последовательность и этапность решения стратегических задач. До последнего времени на государственную службу нередко приходили люди с "разрушительными", антикоммунистическими устремле-

ниями, увлеченные популизмом, но не способные профессионально решать управленческие задачи. ГКП должна быть ориентирована на возрождение и устойчивое развитие России, на привлечение к государственной и муниципальной службе людей профессионально подготовленных, предприимчивых, с новаторскими созидательными устремлениями и мотивами;

- **комплексной**, базирующейся на единстве целей, принципов, форм и методов работы с кадрами, учитывающей различные аспекты решения кадровых вопросов (экономические, социальные, политические, нравственные, социально-психологические и др.);

- **единой** для всей России, но в то же время **многоуровневой** (федеральной, региональной, местной), охватывающей весь кадровый корпус, многие кадровые процессы при различных механизмах и степени государственного воздействия на них;

- **перспективной**, имеющей упреждающий и опережающий характер, рассчитанной на формирование кадров первого десятилетия XXI в. с учетом социального прогресса, в том числе изменения содержания и характера труда чиновников;

- **демократической** по целям, социальной базе и механизму решения кадровых проблем;

- **духовно-нравственной**, воспитывающей в каждом работнике, особенно в государственном служащем, человеколюбие, честность, убежденность в правоте и гражданскую ответственность за порученное дело и личное поведение;

- **правовой**, осуществляемой в рамках и на основе закона, создающего правовые гарантии объективного и справедливого решения кадровых вопросов.

Именно эти черты - реалистичность, созидательная направленность, комплексность, демократичность, гуманизм, законность - становятся теоретико-содержательными

принципами ГКП. Они придадут ей единство, целостность и сущностную определенность в рамках всего государства, в работе с кадрами аппарата всех ветвей власти, выступят базой взаимодействия всех субъектов управления персоналом.

Управление персоналом государственной службы как активное сознательно организованное социальное действие, прежде всего, характеризуется четко выраженной целенаправленностью, которая формируется на основе реализации определенных целей и приоритетов. Цель выступает в виде планируемого образа, достижения желаемого результата. Программно-целевой метод всё больше становится определяющим в управлении персоналом аппарата конкретного государственного органа, когда в стране нет централизованной системы (единой государственной структуры) управления персоналом федеральных, региональных и местных органов власти. Поэтому практически значимо определение в концепции ГКП ее основных целей.

ГКП и ее органическая составная часть - управление персоналом государственной службы, преследует следующие **главные цели**:

- формирование высокого профессионализма и культуры управленческих и технологических процессов, достижение укомплектованности всех участков трудовой деятельности квалифицированными, активно действующими, высоконравственными работниками;

- максимально эффективное использование интеллектуально-кадрового потенциала государственного аппарата, его сохранение и преумножение;

- создание благоприятных условий и гарантий для проявления каждым работником, в том числе и государственным служащим, своих способностей, реализации позитивных интересов и личных планов, всемерно стимулируя его профессиональный рост и служебное продвижение, повышение эффективности трудовой деятельности.

Для достижения этих целей определяются текущие, ближнесрочные задачи и приоритетные направления работы с кадрами различных ветвей власти с учетом специфики функций, принципов комплектования кадров аппарата, их последовательного обновления, а также механизмы и технологии их реализации.

Одна из концептуальных основ ГКП: она должна быть единой для всей Российской Федерации, ее равноправных субъектов, всей системы государственной власти. Общенациональная кадровая политика, выражая волю народа, является носителем наиболее общих начал кадровой деятельности (целей, приоритетов, принципов, единых стандартов, научно обоснованных критериев, подходов к обучению кадров, их оценке и отбору). ГКП призвана синтезировать позиции федеральных органов власти и органов власти субъектов РФ по кадровым вопросам с целью достижения гармонии федеральных, региональных и местных интересов, обеспечивая реализацию собственных полномочий и компетенций. Тем более необходимо принять к сведению, что в системе федеральной государственной службы занято лишь 500 тыс. служащих. При этом более 96% из них работают в ее территориальных структурах.

В ближайшее время приоритетными в реализации федеральной кадровой политики (под углом зрения управления персоналом) вполне оправданно считать:

- принятие федеральными органами всех ветвей власти, каждым структурным элементом аппарата мероприятий по совершенствованию кадровой политики с учетом новых задач (включая разработку целевых комплексных кадровых программ);

- определение объема прав, полномочий и ответственности государственных органов управления (федерального и регионального уровней и их руководящих структур) в области управления кадровыми процессами;

- прогнозирование развития кадрового потенциала тру-

довых коллективов, их количественных и качественных параметров, планирование и реализация профессиональной карьеры служащих;

- разработка и внедрение системы поиска и профессионального отбора в аппарат наиболее квалифицированных специалистов, особенно молодых;

- стимулирование устойчивого квалификационного и должностного роста персонала;

- формирование и развитие системы профессионального образования государственных служащих, повышение качества организации и эффективности обучения; научно-методическое обеспечение учебного процесса;

- формирование в каждом государственном органе кадрового резерва за счет внутренних и внешних источников пополнения аппарата;

- создание системы правовой и социальной защиты служащих, стимулирование роста профессионализма и эффективности труда;

- формирование гибкой системы управления персоналом и координация деятельности кадровых служб федеральных органов власти.

Новые задачи и приоритеты федеральной государственной службы требуют качественно новых механизмов, моделей и структур их кадрового обеспечения, создания четкой организационной системы управления персоналом государственного аппарата. От этого во многом зависит постановка государственной службы, прочность властного механизма. Работу с кадрами целесообразно осуществлять на основе приоритета принципов профессионализма, стабильности, гражданственности.

3. Принципы и технологии организации работы с кадрами

Управление персоналом есть не только целеустремленное, но и организованное, активное воздействие на происходящие в аппарате кадровые процессы и отношения. Главное в этом - определение и реализация основных принципов организации работы с кадрами.

Успех реализации задач кадрового обеспечения государственной службы в значительной мере зависит от правильного, оптимального в конкретных условиях выбора механизмов и технологий решения этих задач, от системности в кадровой работе. Но их выбор не может быть произвольным, сугубо субъективным. Он обусловлен многими объективными и субъективными факторами, зависит от необходимости решения конкретных задач функционирования государственной службы, реализации наиболее значимых приоритетов кадрового обеспечения.

Ведь еще существующая по ряду основных позиций старая "матрица" государственного управления, стереотипный образ мышления и действий определенной (и немалой) части руководителей государственных органов обуславливают сохранение в значительной мере старых, чрезмерно централизованных кадровых технологий, авторитарного стиля работы с кадрами. Это существенно сдерживает утверждение демократических, гласных кадровых технологий, мешает применению конкурсов при приеме на службу, открытости и объективности в формировании резерва кадров, выдвижении на новую должность, планировании и реализации карьеры. В Послании Президента РФ Федеральному Собранию (6 марта 1997г.) Б.Н.Ельцин отметил: "Главная причина неэффективности власти - несоответствие между новой конституционной организацией, новыми задачами, которые должна решать власть, и во многом сохранившимися старыми подходами,

структурами, методами управления"¹.

К сожалению, многие нормативные акты, предусматривающие введение новых кадровых технологий, не содержат инструментов обязательности использования этих технологий, ответственности за их формально-бюрократическое применение. Между тем справедливо говорят: демократия - это, прежде всего, процедура. Нарушение или искажение ее может свести на нет любой демократический принцип.

В управлении персоналом следует исходить из того, что механизм кадрового обеспечения государственной службы - это не набор абстрактных принципов, форм и методов, а определенная реализуемая на практике система, порядок кадровой деятельности для достижения соответствующих целей. Этот механизм создается и запускается с учетом конкретной ситуации, хотя в нём присутствует стабильный ряд компонентов (содержательных, структурных, функциональных). При всей важности организационно-управленческого механизма, системы организации кадрового обеспечения здесь действуют и многие другие факторы и технологии: образовательные, нравственные, социально-психологические, нормативно-правовые, информационные, научно-методические, финансово-материальные и др. Именно их взаимодействие и взаимообеспечение в рамках единой системы управления работы с кадрами может привести к положительному результату, придает этой системе черты определенной целостности.

Следовательно, механизмы кадрового обеспечения представляют собой органическое единство целей, структур, принципов, технологий и методов работы с кадрами. Под принципами понимаются исходные начала, основные правила, установки, которыми мы руководствуемся в работе с кадрами. Кадровые (кадроведческие) технологии -

¹ Российские вести. 1997. 7 марта.

это совокупность методов, приемов, организационных процедур, направленных на оптимизацию кадровой работы. Выбор механизмов и технологий - это, прежде всего, вопросы организации кадровой работы. Но выработку механизма кадровой деятельности нельзя отрывать от ее содержания. Выбор технологии осуществляется в интересах достижения определенного результата. Ведь ранее существовали эффективные кадровые технологии, но они использовались для других целей, наполнялись другим содержанием. Механизм не может пониматься весьма узко, как сумма технологий организации кадровой работы, и ограничиваться организационно-управленческой стороной.

Поэтому наряду с теоретико-научными, содержательными принципами кадровой политики, о чём шла речь в предыдущем параграфе, в качестве организационно-политических (управленческих) принципов ее реализации, создания новой системы организации работы с кадрами в сфере государственной службы можно выделить следующие:

- комплексная и объективная оценка профессионального уровня, деловых и личностно-нравственных качеств служащих и результатов их деятельности при отборе, расстановке и выдвижении (к сожалению, на практике эти вопросы часто решаются с учетом, прежде всего, верности сотрудника определенному политическому курсу, а то и отдельному руководителю, вхождения в "команду", что приносит временные успехи, но в итоге приводит к отрицательным последствиям, ведет к несправедливости в решении кадровых вопросов);

- открытость и равный доступ граждан Российской Федерации к государственной службе в соответствии со своими способностями и профессиональной подготовкой, без какой-либо дискриминации по полу, возрасту, конфессиональным, этническим признакам и др. Однако в ряде мест

допускается дискриминация кадров по национальному признаку;

- демократическое, как правило, коллегиальное решение кадровых вопросов с учетом общественного мнения при сохранении принципа назначения на государственную должность, с соблюдением необходимой конфиденциальности; важно разработать и утвердить обязательную для всех процедуру подготовки решений в государственных органах по кадровым вопросам;

- систематическое рациональное обновление кадров с сохранением преемственности, качественного укрепления за счет постоянного притока свежих, особенно молодых сил, использования возможностей и способностей кадров всех возрастов;

- подконтрольность государственных служащих, каждого чиновника руководителям и вышестоящим государственным органам, а также обществу, народу; воспитание персональной ответственности за порученное дело. Гражданский контроль за работой должностных лиц призван стать действенным фактором и одним из важнейших проявлений демократизма государственной службы;

- обеспечение законности, соблюдение нормативно-правовых требований и процедур в решении кадровых вопросов.

Эти организационно-управленческие принципы лежат в основе реализации государственной кадровой политики, определяют выбор конкретных форм, средств, методов кадрового обеспечения государственной службы. Следование основным принципам помогает избежать формально-номенклатурного подхода и субъективизма в подборе кадров, открывает возможности для демократизации технологий, введения процедур объективной оценки служащих, расширения сотрудничества всех субъектов кадровой работы по вертикали и горизонтали с разграничением их полномочий и ответственности. К сожалению, некоторые и

перечисленных идей и принципов еще не стали руководством к практическому действию.

В анализе и оценке состоянии кадрового обеспечения государственной службы возможен и структурно-функциональный подход. Организация кадрового обеспечения государственной службы, как особая система реализуемых на практике мер, представляет собой целостность трех составляющих.

1. Четкое определение функций и компетенции субъектов работы с кадрами государственных органов; разграничение полномочий и ответственности руководства этих органов и их кадровых служб; законодательное разграничение полномочий в решении кадровых вопросов между федеральными органами власти и органами власти субъектов Федерации, а также органами местного самоуправления с учетом специфики государственного регулирования кадровых процессов в различных сферах государственного управления, в том числе в силовых структурах; конституционное и договорное определение предмета совместного ведения. Сейчас имеется большой разноречивостью в трактовке этих вопросов в правовых актах субъектов Федерации, что рождает существенные коллизии на практике.

2. Определение каждым субъектом кадровой политики (в том числе министерством, ведомством, отдельным органом) своих приоритетов, конкретных задач работы с кадрами на ближайшее время и долгосрочную перспективу, что находит выражение в целевых и комплексных кадровых программах, в планах мероприятий и т.п.

3. Использование в каждой сфере государственного управления (с учетом специфики формирования ее структур и функций) своих технологий работы с персоналом. Это важно при отборе на службу, формировании резерва, обеспечении профессионального роста и служебного продвижения, стимулирования труда и т.п. Необходимо видеть многообразие механизмов кадрового обеспечения

различных видов и уровней государственной службы.

В ходе управления персоналом государственной службы важно отладить устойчивые, надежные механизмы и технологии работы с кадрами, обратив при этом внимание как на создание новых, так и творческое использование прежних форм и процедур, уже проверенных на практике. Это касается, прежде всего, прогнозирования, программирования и планирования работы с персоналом; определения потребностей в кадрах и этапов их удовлетворения; создания системы профотбора новых сотрудников; формирования резерва и отбора на руководящую государственную службу; профессиональной ориентации, адаптации и коррекции принятых на работу сотрудников; планирования и реализации служебного продвижения, карьеры перспективных сотрудников; переподготовки и повышения квалификации служащих, особенно впервые принятых на государственную службу; формирования системы оценок служащего с учетом не только способностей и профессиональной компетентности человека, но и качества работы, эффективности его служебной деятельности; формирования нового социального статуса государственных чиновников, новой системы стимулирования их труда, социальной и правовой защиты.

Выбор кадроведческих технологий - это вопрос в значительной мере практики кадровой деятельности. Этот процесс нельзя догматизировать, поскольку выбор технологий во многом зависит от конкретных условий, ресурсов и возможностей, от стоящих задач и этапности достижения главных целей. Лишь наиболее значимые, перспективные могут быть зафиксированы в законах, стать общеобязательными. К тому же в одну и ту же технологию можно вложить разное содержание, использовать ее для достижения разных целей. Например, всегда и везде ли в отборе на государственную должность целесообразно и возможно в условиях России использовать открытый конкурс? На

этот вопрос нельзя дать однозначного ответа в условиях относительного невысокого рейтинга государственной службы, отсутствия вакантных мест, перманентных реорганизаций и многочисленных сокращений штатов.

К тому же, как показывает практика, форсирование введения отдельных демократических процедур без стабилизации аппарата, создания необходимой правовой базы, укрепления правовой культуры служащих, повышения их социального статуса может провоцировать межличностные конфликты и другие негативные явления.

Творческое и целеустремленное использование старых и новых кадровых технологий, в том числе и заимствованных из зарубежного опыта, позволит:

- более рационально использовать специалистов - государственных служащих в соответствии с квалификационно-должностными требованиями, оптимизировать и упростить излишне усложненную структуру аппарата государственных органов, ограничить использование высококвалифицированных специалистов на нетворческой исполнительской, а нередко и организационно-технической работе;

- не допустить возрождения старой практики, когда аппарат государственного органа стремится, вопреки своему назначению, "навязать" руководству свои корпоративные идеи и предложения, сдерживает реализацию управленческих решений, в том числе и по кадровым вопросам;

- обновить институт номенклатуры руководящих должностных лиц государственной службы: он должен стать демократическим, открытым, находиться под гражданским контролем, а не оставаться бюрократическим механизмом в руках политико-управленческой элиты, либо отдельного руководителя;

- преодолеть усиливающийся авторитаризм в решении кадровых вопросов, который существенно затрудняет становление и развитие нового аппарата и внедрение демократических технологий, мешает укреплению связей и со-

трудничества органов исполнительной, представительной и судебной власти, восстановлению гражданского контроля за работой чиновников;

- решительно пресекать злоупотребление властью, факты нарушения должностными лицами законом установленных требований и ограничений, привлекая нарушителей, невзирая на занимаемые ими должности, к соответствующим видам ответственности, включая уголовную.

Демократические механизмы комплектования аппарата государственных органов могут противостоять таким негативным явлениям как авторитаризм, протекционизм, келейность, местничество, кумовство. При этом должны быть более эффективно использованы открытые конкурсы (внутренние и внешние), квалификационные экзамены, аттестации, испытательный срок и др. Они - эффективное средство гарантирования продвижения чиновников по службе с учетом способностей и эффективности практической деятельности, объективный ограничитель служебного продвижения профессионально несостоятельных сотрудников и тем более случайных людей.

В подборе кадров необходим учет и того обстоятельства, что руководителю важно иметь умного и острого оппонента, а не только единомышленников, соратников, готовых всегда поддержать своего лидера. В поиске оптимально выгодного и обоснованного решения нужна соревновательность идей и позиций. Поэтому нельзя в каждом несогласном с тобой выступающем видеть только "врага": ведь именно обоснования альтернативного подхода могут предотвратить возможные отрицательные последствия принимаемого решения. К тому же опираться можно только на устойчивое, прочное, а не на "угодливое", легко поддающееся внешнему воздействию основание. Полезнее всего иметь единство в главном, основном, при разных подходах в поиске механизмов, технологий реализации единого курса.

Рассматривая вопрос об управлении персоналом в системе кадровой политики, следует обратить внимание на соотношение власти и влияния руководителя и лидера в работе с государственными служащими. В государственном аппарате более чем в других сферах и структурах профессиональной деятельности действует административно-властный стиль управления, в том числе и персоналом, где "власть" руководителя выступает главным инструментом координации усилий коллектива сотрудников и поддержания служебной дисциплины. Процесс управления протекает в основном сверху вниз с помощью указаний, регламентации и даже "принуждения". Управление руководителя становится более эффективным, если он одновременно является и неформальным лидером коллектива, способным оказывать влияние не только в силу формальных полномочий и должностной иерархии, но и в силу авторитета, личностных качеств, профессиональной компетентности. Такое влияние наиболее продуктивно. Оно способно формировать личность подчиненного, возвышать его духовно и профессионально, поскольку руководитель становится примером для подражания.

Важно добиваться органического единства власти и лидерского влияния в управлении персоналом государственного органа, продуманного распределения делегированных полномочий и ответственности, чтобы подчиненный осознавал себя и служащим государству и свободной личностью. Поэтому сотрудник успешно выполняет свои обязанности не только в силу должностных регламентаций, но и убежденности в необходимости этого, осознания своей ответственности. Ведь даже служебная власть в определенной мере основывается на активных потребностях исполнителя, целеустремленности его поведения. Власть, основанная только на принуждении, на страхе потерять работу, достаток, уважение, - мало эффективна.

Учет этих позиций важен в профессиональной подго-

товке руководителя, в технологическом обеспечении его взаимоотношений с подчиненными, в реализации задач кадровой политики.

Управление персоналом нельзя, как это нередко бывает, рассматривать как готовый комплекс шагов и действий по отбору на государственную службу специалистов, их профессионально-квалификационному развитию и служебному продвижению чиновников. Это сложный, постоянно обновляющийся, творческий процесс, в котором взаимодействуют многие факторы - организационные, социально-психологические, правовые, экономические, нравственные и решаются разные проблемы.

Остановимся на одной из них - на формировании у служащих мотивации как социальной основе управления персоналом. Эта тема довольно обстоятельно разработана в экономической литературе и значительно хуже в государственно-управленческой. Между тем многим государственным служащим присуще деградированное трудовое сознание, в котором в мотивации превалирует желание иметь гарантированное служебное место и заработную плату с постоянным ее повышением, не заботясь о том, насколько профессиональная подготовка соответствует должности, каков общественно-полезный смысл его труда. У чиновника часто отсутствует желание и потребность интенсифицировать свою служебную деятельность и повышать ее эффективность. Ограниченность и однобокость мотивации, неразвитость потребностей, удовлетворяемых трудовой деятельностью, делают служащего трудноуправляемым. Сложно выделить общественно-полезные интересы и черты, которые целесообразно простимулировать. Отсюда сохраняется, особенно у старших по возрасту работников, консерватизм, психологически трудное восприятие и подчас даже отторжение новых идей и технологий, нежелание переквалифицироваться, получать новые профессиональные знания. Во многом это объясняется объективным от-

сутствием у многих из них перспективного творческого потенциала. Время таких работников ушло. Учет этих моментов важен в практическом плане: ведь среди современных федеральных государственных служащих (занятых в центральном аппарате) в возрасте старше 50 лет более 42%.

Поэтому важен анализ и учет мотиваций трудовой деятельности служащих, определение баланса между индивидуальной и групповой мотивациями с учетом радикальных преобразований в сфере государственной службы, укрепления ее стабильности, престижности, социальной гарантированности. Уже идущее сейчас внедрение пропорциональных доплат (за стаж работы, степень ответственности, интенсивность и эффективность труда и др.) становится достаточно действенным методом управления персоналом. Политика "кнута" и "пряника" ныне облекается в систему социально-экономических и административных стимулов и санкций.

Вот почему в кадровой политике и в механизме ее реализации на уровне коллективов важно учитывать необходимость развития социально значимых потребностей чиновников, совершенствования их структуры. Развитые потребности позволяют лучше стимулировать мотивации. Как известно, потребность порождает побуждение - ощущение недостатка в чём-либо, желание достигнуть определенной цели. Это стимулирует человека к действиям. Руководителю важно своевременно выявить потребности работника или группы служащих, установить, что они считают ценным для себя, и определить пропорции применения внутреннего (формирование чувства самоуважения, удовлетворенности работой, расширение неформального общения руководителя и подчиненного и др.) и внешнего поощрения (зарплата, премия, похвалы, дополнительные льготы и др.). Для части служащих особенно важно удовлетворение их запросов, не связанных с дополнительным денежным вознаграждением, проявление уважения к ним

как к личности. Однако, удовлетворенная потребность, как правило, теряет свою мотивирующую роль и не определяет поведение человека. В этом плане заслуживают внимания теории известных зарубежных ученых (Маслоу, Врума, Д.Мак Грегора и др.) по проблеме мотивации. Бесспорно, стремление к успеху, к карьере - главное среди других потребностей государственного служащего. Оно определяет его готовность к добросовестному и эффективному труду, склонность к критической и точной оценке достигнутого. В рамках коллектива, где трудно удовлетворить многообразные потребности всех сотрудников, важной задачей руководителя является развитие у конкретного подчиненного той потребности, которая наиболее необходима для аппарата, ограничивая без ущерба для сотрудника развитие других. Идеально, если будет достигнуто совпадение потребностей индивидов с потребностью всего аппарата государственного органа; это повышает эффективность совокупного труда, но на практике весьма трудно достигается. Как показали многие социологические исследования, большинство служащих не желают быть просто "винтиками в государственной машине". Они хотят быть причастными к принятию управленческих решений, иметь разностороннее социальное общение, дружескую поддержку, уважение.

Следовательно, в управлении персоналом государственной службы важно, несмотря на служебно-иерархический характер взаимоотношений, в большей степени использовать изменение мотиваций на основе регулирования удовлетворения потребностей сотрудников. При наличии общих целей и принципов деятельности на этой базе включаются внутренние стимулы, которые нередко становятся более эффективными, чем внешние (административно-силовые, дисциплинарные).

Ныне требуется новый тип государственного служащего. Он призван в рамках закона проявлять самостоятель-

ность, творческий подход и предприимчивость, смело брать ответственность за свои действия и поступки, проявлять законопослушание, дисциплинированность и готовность пойти на оправданный риск во имя государственного дела. Он обязан безусловно признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. В этой связи необходима дальнейшая теоретическая проработка модели современного государственного служащего.

Для оптимизации условий и совершенствования механизмов реализации государственной кадровой политики необходимо предусмотреть создание новой нормативно-правовой базы для работы с кадрами государственных органов, единого для России правового поля работы, устранение имеющихся в государственных документах противоречий.

Единая государственная кадровая политика, ее цели, приоритеты, принципы могут стать координирующим и стабилизирующим фактором государственного управления, придать работе с кадрами созидательный характер, демократическую целеустремленность.

Контрольные вопросы и задания

1. Раскройте содержание терминов: кадры, персонал государственной службы, кадровый потенциал.
2. Каковы основные элементы кадрового обеспечения государственной службы?
3. Что такое управление персоналом как целенаправленное и организованное социальное действие?
4. Охарактеризуйте соотношение управления государственной службой и управления ее персоналом.

5. Почему управление персоналом является действенным механизмом реализации ГКП в государственном аппарате?
6. Какими факторами и обстоятельствами обусловлена актуальность совершенствования управления персоналом государственной службы?
7. В чем проявляются сущностные черты, цели и приоритеты управления персоналом в государственном аппарате?
8. Опишите базовые принципы становления новых механизмов работы с кадрами государственного аппарата.

Глава II

УПРАВЛЕНИЕ ПЕРСОНАЛОМ КАК ОСОБЫЙ ВИД ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Управление персоналом - явление сложное и слабо изученное. Элементы его формировались на протяжении нескольких десятков тысяч лет, т.е. с тех пор, как появилось государство. В середине нашего столетия на развитие науки о персонале существенное влияние оказали исследования в области кибернетики, теории систем, вычислительной техники. В настоящее время значительно усилилось влияние этических аспектов, гуманитарного фактора, что позволило усилить внимание к **возрастанию роли личности каждого сотрудника, условиям проявления его творческих способностей. Появляется понятие “человеческий капитал”**, которое представляет собой совокупность качеств человека (здоровье, образование, активность и др.), влияющих на результативность его деятельности.

Человеческие ресурсы все больше определяются не численностью, а качественными характеристиками. Именно благодаря этой объективно существующей тенденции усилилось внимание к проблемам управления персоналом в целом и специфике его проявления в различных сферах деятельности.

В 30-е годы нынешнего столетия управление (по-английски - management) превратилось в область знания, самостоятельную дисциплину, а менеджеры - в социальный

слои, влиятельную общественную силу.

В настоящее время, например, в США 1300 учебных заведений занимаются подготовкой менеджеров, кадровиков, психологов, социологов. На каждые 15-17 человек работающих имеется один специалист по организации труда и управления.

Управление персоналом - это процесс влияния на деятельность отдельного работника, группы или организации в целом с целью достижения максимальных положительных результатов. Осуществлению этой задачи в решающей степени способствует философия современного менеджмента, рассматривающая человеческие ресурсы как активы организации, ее "живой" капитал.

Теория управления персоналом формировалась по мере развития производительных сил и социально-общественных отношений в передовых странах, и прежде всего, в США, Франции, Японии.

Если на первых этапах управление персоналом было связано с разработкой принципов управления и современной рациональной бюрократии, то в дальнейшем управленческая мысль была направлена на использование достижений психологии и социологии, что позволило сформировать теорию человеческих отношений в управлении.

Развитие поведенческих наук позволило активнее использовать в управлении персоналом теорию мотивации, лидерства, коммуникабельности, другие средства и методы налаживания межличностных отношений.

80-е гг. нынешнего столетия характеризовались развитием "организационной культуры" как мощного инструмента управления. А в 90-е гг. в связи с бурным развитием компьютерной техники развивается тенденция замены словесных форм моделями, символами, количественными значениями.

Переход к качественно новым методам управления персоналом предъявляет более высокие требования к профес-

сиональной подготовке менеджеров и “кадровиков”.

Из сферы бизнеса управление персоналом распространилось на сферу государственной власти. Управленческое воздействие направлено здесь, прежде всего, на обеспечение высокого профессионализма служащих, воспитания в них ответственности за порученное дело. Вместе с тем в управлении персоналом в различных сферах общественной жизни имеются существенные различия. От государственных служащих требуется проявление нейтральности, политической беспристрастности, строгой дисциплины. Их деятельность протекает в рамках устава, регламента. В отличие от них работники частного сектора находятся в договорных отношениях со своими работодателями и могут в полной мере проявлять инициативу и предприимчивость.

До последнего времени само понятие “управление персоналом государственной службы” в управленческой практике отсутствовало. Это отражало реальный процесс слабой методологической разработанности этой проблемы.

Попытка дать определение категории “управления персоналом государственной службы” как особой сферы профессиональной деятельности была предпринята кафедрой государственной службы и кадровой политики РАГС¹.

Управление персоналом представляет собой управленческое воздействие органов государственной власти, их руководителей, работников кадровых служб, направленное на поиск, оценку, отбор, профессиональное развитие персонала, его мотивацию и стимулирование к выполнению задач, стоящих перед организацией.

Управление персоналом рассматривается как внутреннее качество системы государственной службы, основными элементами которой являются субъект - управляющий элемент (руководитель органа государственной власти и

¹ См.: Лукьяненко А.Е. Совершенствование управления персоналом государственной службы (структурно-функциональный подход). Автореф. диссертации на соискание ученой степени кандидата философских наук. - М., 1996. С. 13.

кадровая служба этого органа) и объект - управляемый элемент (персонал органа государственной власти), постоянно взаимодействующие на началах самоорганизации.

Данный вопрос не так прост и очевиден, как может показаться на первый взгляд. Эффективность управления персоналом может быть обеспечена только на основе четкого определения субъектов и объектов этого воздействия, разграничения функций руководства и кадровой службы в решении кадровых вопросов.

Именно руководство органа государственной власти осуществляет главные кадровые назначения, утверждает состав аттестационных и конкурсных комиссий, принимает по их выводам управленческие решения, освобождает от занимаемых должностей сотрудников. В подготовке и нормативном оформлении этих решений велика роль кадровых служб органов государственной власти, но их функции в управлении персоналом сводятся к проблемам качественного улучшения персонала, его профессионального развития, подготовки, переподготовки и консультирования.

Следовательно, управление персоналом государственной службы выступает как целенаправленное упорядоченное воздействие, реализуемое в связях между субъектом и объектом и осуществляемое непосредственно субъектом управления.

Управление персоналом одновременно выступает как система организаций, как процесс и как структура. Оно представляет совокупность (единство) отношений, механизмов, форм и методов воздействия на формирование, развитие и использование государственных служащих, а также ряд взаимосвязанных направлений и видов деятельности, отраженных в схеме 1.

Схема 1



Объем работы по каждому из направлений деятельности зависит от места органа государственной власти в структуре управления, от ситуации на рынке труда, квалификации персонала, социально-психологической обстановки в трудовом коллективе и за его пределами, от других внутренних и внешних факторов.

Опыт практической деятельности доказывает, что управление персоналом нельзя сводить к ограниченному набору действий, которые традиционно выполняют кадровые службы органов государственной власти.

Необходимо выполнять весь комплекс функций по рациональной организации трудовых процессов и управлению персоналом в федеральных министерствах и ведомствах. В их числе: социально-психологическая диагностика; анализ и регулирование групповых и личностных взаимоотношений, отношений руководителя и подчиненных; управление социальными конфликтами и стрессами; информационное обеспечение системы кадрового управления; оценка и подбор персонала государственной службы; анализ кадрового потенциала и потребности в персонале; маркетинг кадров; планирование и развитие карьеры; профессиональная и социально-психологическая адаптация государственных служащих; управление мотивацией; регулирование правовых вопросов трудовых отношений и др.¹

Функции управления персоналом государственной службы нуждаются в серьезном научном обосновании, это важный элемент понятийного аппарата теории управления. Однако имеющиеся источники дают разное их толкование. Но большинство исследователей придерживается той точки зрения, что функции управления связаны с деятельностью и являются отражением свойств функционирующего объекта (субъекта управления), конкретной формой проявления его сущности.

Группировка функций управления и их классификация в работах различных исследователей сделана доктором экономических наук В.А.Столяровой². Ею проанализировано пятнадцать различных трактовок функций управления и признана правомерность большинства понятий и содержания функций управления.

По нашему мнению, применительно к сфере управления

¹ См.: Управление персоналом организации. - М., 1997. С. 60, 62.

² См.: Столярова В.А. Функции и оценка результатов труда работников аппарата управления. - М., 1995. С. 60-62.

персоналом государственной службы можно считать, что **функции - это основные направления содержания деятельности органа государственной власти, его кадровой службы по управлению персоналом.** Правомерно выделить функции универсальные, пригодные для любого процесса управления, и конкретные специфические функции кадровой службы, ее управленческого воздействия.

К **универсальным функциям управления** относятся: прогнозирование и планирование, организация, координация, регулирование, контроль. Именно они отражают сущность процесса управления.

Специфические функции являются рабочим инструментом осуществления общих функций. К ним относятся:

I. Административная функция

Она отражает деятельность органов управления на основе законодательства в области труда и нормативных актов, регулирующих государственную службу. Ее сущностью является: составление штатного расписания, прием, увольнение, передвижение кадров, соблюдение трудового законодательства.

II. Функция планирования

На ее основе определяется потребность в кадрах управления. Содержанием этой функции является оценка имеющегося кадрового потенциала и определение потребностей в кадрах в будущем. Эта функция предполагает наличие планов, прогнозов, программ.

III. Социальная функция

Она связана с определением уровня заработной платы и социальных льгот для государственных служащих. В настоящее время эта функция охватывает значительный объем работы по обеспечению здоровья и безопасности сотрудников. Ранее эти функции выполняли профсоюзные организации. Имеется в виду организация питания, медобслуживания, физического воспитания, психологической разгрузки и др.

IV. Функция повышения качества служебной деятельности

Она включает разработку и реализацию предложений по совершенствованию организации труда (его объем и содержание), по организационным изменениям в структурных подразделениях. Эта функция предполагает работу с персоналом на более высоком качественном уровне с применением современных методик и технологий; организацию учебы персонала, включая вопросы подготовки и перепрофилирования.

V. Воспитательная функция

Она связана с возрастанием роли личности государственного служащего, знанием его морально-этических установок, умением их формировать и направлять в соответствии с задачами, стоящими перед федеральными органами власти.

VI. Функция мотивации

Она предполагает действие структурных подразделений органов управления государственной службы по созданию условий, побуждающих сотрудников к активной трудовой деятельности посредством экономических, моральных и других рычагов.

VII. Информационно-аналитическая функция

Эта функция обеспечивает использование современной информационной базы компьютерной техники в работе с персоналом государственной службы. Включает в себя: обеспечение подразделений, отделов управления персоналом, компьютерами и современной оргтехникой; обучение сотрудников работе на ней; разработку программного обеспечения кадровой работы; создание информационного банка кадровых данных; использование ЭВМ в оценочной экспертно-аналитической и информационной работе; создание условий, выработку мер по безопасности, конфиден-

циальности банка кадровой информации¹.

Принципиально важно подчеркнуть, что специфические функции подвижны. С изменением социально-политических условий, места и роли государства в обществе они расширяются или сужаются в зависимости от общественных потребностей и возможностей государства.

В условиях реформирования Российской Федерации происходит обогащение функций органов, обеспечивающих управление государственной службой, ее персоналом. Будучи сущностным компонентом системы управления функции усложняются по мере развития системы государственного управления. Структура же стоит на месте и объективно имеет тенденцию отставания от применяющихся функций.

В результате неравномерности изменений структуры и функций в определенный период времени возникает несоответствие между ними до уровня, когда структура превращается из средства, способствующего эффективной деятельности управляющего субъекта, в препятствие, тормоз.

Углубление несоответствия между структурой-формой и функцией-содержанием приводит к их “конфликту”, которым характеризуется наивысший этап развития структурно-функциональных противоречий. Он состоит в том, что доведенная до конфликта борьба между сторонами структурно-функциональных противоречий завершается их разрешением, преодолением путем “сбрасывания” несоответствующей функциональному содержанию структурной формы и создания новой в ходе совершенствования структуры аппарата управления.

Таким образом, вопрос о сбрасывании устаревшей формы и приведении ее в соответствие с новым содержанием носит не только теоретический, но и непосредственно прак-

¹ См.: Лукьяненко А.Е. Совершенствование управления персоналом государственной службы (структурно-функциональный аспект) / Государственная служба: организация, кадры, управление. - М., 1996. С. 145-146.

тической характер. Деятельность органов государственной службы и управления ее персоналом должна отличаться многовариантностью: от частичных преобразований до кардинальных реорганизаций, но в основе их всегда должен лежать научно обоснованный расчет, связанный с изменившимися или возникшими новыми функциями органов управления государственной службы: **функция выступает главным структурообразующим фактором, обуславливающим возникновение, характер и развитие структуры.** Изменение структуры не приводит к существенному изменению функций. Структура подчинена функциям и выступает материальным носителем и средством их реализации.

Это очень важная теоретико-практическая сторона структурно-функционального соотношения, к сожалению, мало учитывается в реальной деятельности кадровых служб федеральных органов государственной власти.

Проведенный кафедрой государственной службы и кадровой политики РАГС 21-26 февраля 1997 г. социологический экспертный опрос “Кадровая служба государственного органа: проблемы статуса и организации деятельности”¹ свидетельствует о том, что большинство руководителей (54%) оценивают нынешний статус кадровых служб своего министерства и ведомства как средний, а почти каждый четвертый определяет его как низкий. В связи с этим эксперты считают, что расширение функций кадровых служб должно идти за счет применения современных технологий кадровой работы (36%); расширения воспитательной функции (19%); усиления контрольной функции и установления такого порядка, при котором в вопросах назначения и освобождения обязательно бы учитывалось мнение специалистов кадровой службы (18%) и др.

¹ В качестве экспертов выступили 56 руководителей кадровых служб федеральных министерств и ведомств. Всего в РФ в настоящее время насчитывается 68 министерств и ведомств федерального уровня.

Анализ полученных данных показывает, что статус и авторитет кадровых служб в управлении персоналом определяется не количеством структурных подразделений, а, прежде всего, отношением высшего руководства (лично министра и его заместителей, председателя комитета или начальника агентства) к кадровой проблематике, т.е. насколько высоко ценят они свои кадровые службы, считаются с их мнением при отборе и назначении кадров, повышают их роль в управлении персоналом.

Значительная часть экспертов (42%) полагает, что подобная недооценка ощущается и ощущается заметно. Это не может не настораживать. Отнесение кадровых служб к числу вспомогательных (чуть ли не технических) вряд ли может способствовать повышению качества управления персоналом, тем более, что успешной деятельности кадровых служб мешают неотработанность соответствующей нормативно-правовой базы (особенно должностных инструкций, положений о структурных подразделениях, методических материалов по проведению аттестации, конкурсов, оформлению пенсионных дел), отсутствие молодых высококвалифицированных специалистов-кадровиков.

Статус кадровых служб зависит от того, насколько хорошо организована их работа, как обеспечены они служебными помещениями, оргтехникой, компьютерами и т.д. **В целом большинство опрошенных оценивают организацию своих служб и их обеспечение необходимой техникой и материалами на удовлетворительно. Это явно недостаточно в нынешних условиях.**

Определенный опыт в формировании современных структур управления персоналом, их функциональном развитии с учетом зарубежной науки и отечественной практики накопила Администрация Нижегородской области. Здесь был создан и успешно функционировал в течении двух лет департамент персонала государственной службы. В настоящее время он преобразован в отдел психологиче-

ского обеспечения и профессиональной подготовки кадров (ОПО и ППК) в составе государственно-правового департамента (см. схему 2).

Главной задачей отдела является формирование высокопрофессионального кадрового потенциала органов исполнительной власти на территории области.

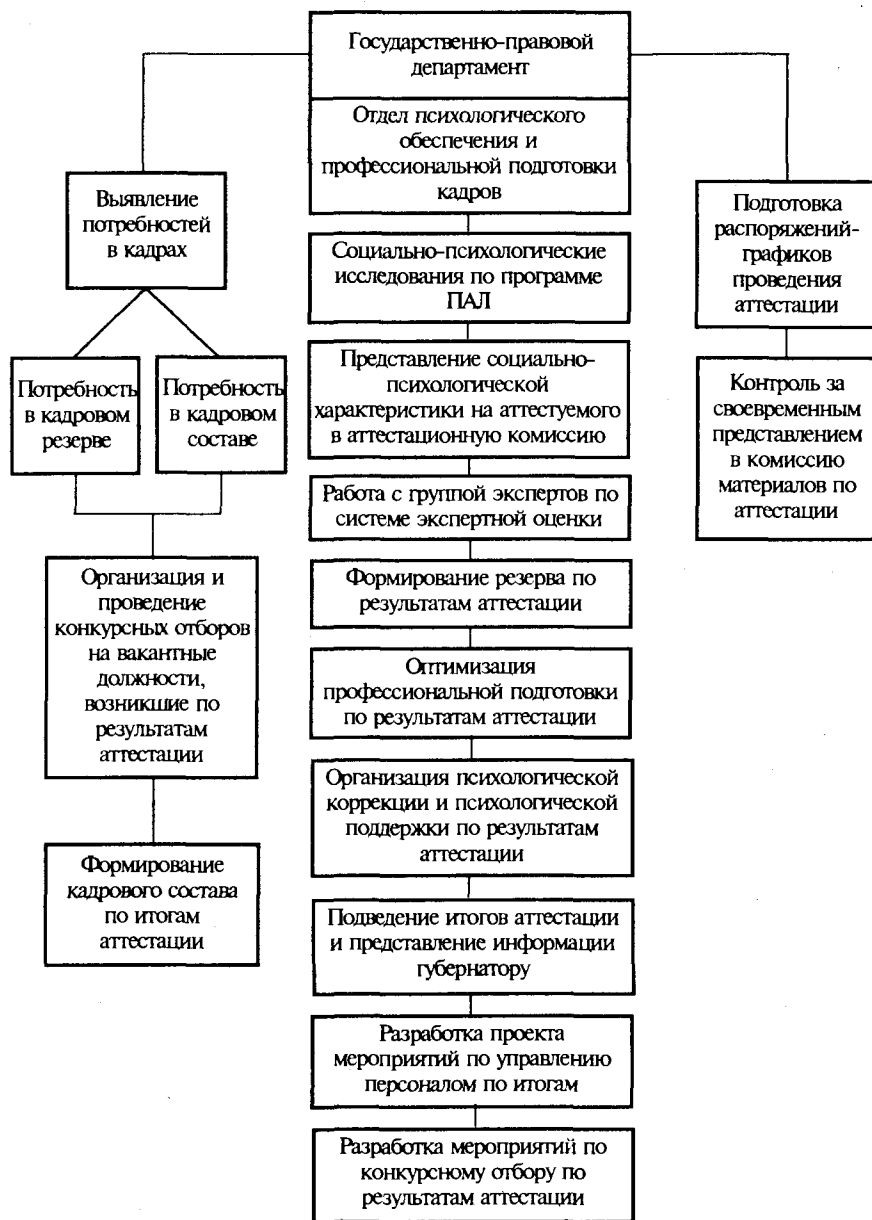
Его усилия сосредоточены на следующих основных направлениях: подготовка и проведение аттестации государственных служащих областной администрации; разработка нормативных документов по работе с персоналом; организация профессионального развития персонала.

Проводимый отделом анализ личностных особенностей респондентов позволяет высказывать рекомендации о психологической совместимости сотрудников, активизации их творческого потенциала и др.

Учитывая необходимость адаптации персонала государственной службы для работы в условиях демократических преобразований и формирования институтов гражданского общества, ОПО и ППК проведен ряд мероприятий по его профессиональному развитию. Заключены договоры на обучение персонала областной администрации с Волго-Вятской академией государственной службы, Нижегородским государственным университетом, РАГС при Президенте РФ и другими учебными заведениями.

Результаты работы отдела психологического обеспечения и профессиональной подготовки кадров доказывают, что в пределах Российской Федерации необходимо переходить на новые организационно-структурные формы: департаменты и службы управления персоналом. Следует более четко определить их статус, задачи, функции, полномочия, возложить на них обязанности по прогнозированию и планированию потребности в кадрах, их подготовке и переподготовке.

Схема 2. Схема работы отдела психологического обеспечения и профессиональной подготовки кадров (ОПО и ППК) по обеспечению аттестации в Администрации Нижегородской области



Опыт общественного развития убедительно показывает, что в любом демократическом государстве необходимы органы, которые коллегиально занимались бы управлением государственной службы, ее персоналом. В их полномочия должны входить: разработка политики в сфере государственного управления; подготовка законов и нормативных документов; создание инфраструктуры кадровых органов; формирование штатов государственной службы; координация научно-исследовательской работы по проблемам государственного управления и другие вопросы.

Наука и практика выработала инструментарий, включающий научные подходы и методы, применяемые в управлении персоналом. Кратко охарактеризуем некоторые из них.

1. *Системный подход* предполагает, что любая система (объект управления) рассматривается как совокупность взаимосвязанных элементов.

2. *Комплексный подход* - требует учета экономических, организационных, социальных и психологических аспектов управления в их взаимосвязи. Если упускается один из этих обязательных аспектов менеджмента, то проблема не будет решена.

3. *Интеграционный подход* к менеджменту нацелен на исследование и усиление взаимосвязей: между отдельными подсистемами и элементами системы менеджмента; между стадиями жизненного цикла объекта управления; между уровнями управления по вертикали; между субъектами управления по горизонтали.

4. *Маркетинговый подход* предусматривает ориентацию управляющей подсистемы при решении любых задач на человека (посетителя, потребителя и т.д.).

5. *Функциональный подход* заключается в том, что управление персоналом рассматривается как совокупность функций, которые выполняют кадровые структуры при реализации процесса управленческого воздействия.

6. *Динамический подход* позволяет рассматривать процесс управления персоналом в диалектическом развитии, в причинно-следственных связях и соподчинении, проводить ретроспективный анализ за 5-10 лет и перспективный анализ (прогноз).

7. *Процессный подход* рассматривает функции управления как взаимосвязанные и взаимообусловленные. Процесс управления является общей суммой всех функций, серией непрерывных взаимосвязанных действий.

8. *Нормативный подход* требует установления нормативов управления по всем подсистемам системы менеджмента. Чем больше применяется обоснованных нормативов по каждому элементу системы управления, тем выше уровень управления, прогнозирования, планирования, учета и контроля.

9. *Административный подход* заключается в регламентации функций, прав и обязанностей в нормативных актах (приказах, распоряжениях, указаниях, стандартах, инструкциях, положениях и т.д.).

10. *Поведенческий подход* предполагает оказание помощи государственному служащему в осознании своих возможностей, творческих способностей на основе применения научных методов управления.

11. *Ситуационный подход* концентрируется на том, что пригодность различных методов управления персоналом государственной службы определяется конкретной ситуацией. Не существует единого способа управления персоналом. Самым эффективным методом в конкретной ситуации является метод, который более всего соответствует данной ситуации, максимально адаптирован к ней.

Всесторонне анализируя методы управления персоналом, свойственные как классическому менеджменту, так и современному этапу развития управленческой практики за рубежом, необходимо иметь в виду, что не следует допускать их прямого копирования. К накопленному опыту

нужно относиться взвешенно и осторожно, учитывая уровень развития российского общества, сложившиеся национальные традиции, психологию отечественных кадров. В противном случае зарубежный опыт может принести не пользу, а вред.

Сложившаяся в последние годы система отбора и оценки сотрудников государственной службы содержит не только механизм привлечения кадров, но и механизм сдерживания, притока “случайных людей”, включающий проверку, контроль и отказ в приеме на работу. Разработанный на основе равного права на занятие любой государственной должности в соответствии со своими способностями и профессиональной подготовкой без какой-либо дискриминации, закон “Об основах государственной службы Российской Федерации” четко определяет признаки, по которым гражданин не может быть принят на государственную службу.

Федеральное законодательство содержит ряд средств недопущения на государственную службу неподготовленных в профессиональном и нравственном отношении работников. Этот механизм включает: конкурсный отбор, квалификационный экзамен и аттестацию, представление деклараций о доходах. Однако закон не содержит этического кодекса государственного служащего (“кодекса чести”), который способствовал бы возрастанию авторитета государственной власти, укреплению доверия граждан к ее институтам, противодействовал бы падению этической культуры в среде чиновников.

Безусловно, этический кодекс государственного служащего не определяет способы контроля за нарушением этических правил, не предусматривает конкретных санкций и наказаний за безнравственные действия, он является системой моральных обязательств и требований, основанных на общепризнанных этических стандартах и принципах. Смысл этического кодекса кратко сводится к тому, что

интересы общества, отечества и государства являются высшим критерием и конечной целью профессиональной деятельности государственного служащего.

Формирование новых функций управления, происходящее в связи со сменой социально-политической и экономической модели общественного устройства, требует принципиально новых подходов к проблеме подготовки и переподготовки персонала государственной службы.

Объективных условий пока для этого нет. В настоящее время нарушена система подготовки и переподготовки кадров и, прежде всего, специалистов по государственному менеджменту. Ликвидированы отдельные ее структуры на местах, почти исчезли вечерние формы обучения. Функционирующие в отдельных городах центры, курсы, школы действуют стихийно, кустарно, по-дилетантски, не располагая необходимыми кадрами, учебно-методическими материалами, материально-технической базой. Многие региональные и местные администрации не имеют необходимых средств для осуществления подготовки кадров в нужных объемах.

В аппарате органов власти уменьшается мотивация работников на учебу, снижается престиж знаний, квалификации, проявляется безразличное отношение значительной части персонала государственной службы к самостоятельной работе с литературой, документами и материалами. А между тем, государственные служащие должны иметь многопрофильные профессиональные знания для выполнения различных должностных функций. Повсеместно нарушается принцип опережающей подготовки кадров, госслужащие профессионально и морально слабо подготовлены к восприятию и практическому использованию новых идей.

Вновь остро стоит проблема формирования системы и структуры непрерывного профессионального образования кадров для органов государственной власти и управления. Ее функционирование требует проведения следующих мер:

- создание разветвленной сети учебных заведений, способных обеспечить подготовку кадров управления, переподготовку, а также повышение квалификации по направлениям государственного и регионального управления, подготовка резерва руководителей высшего и среднего звена управления;

- выработка методики оценки и прогнозирования потребностей в кадрах органов государственного управления, определение сроков и форм их обучения, распределение контингента обучаемых за учебными заведениями;

- реорганизация работы учебных заведений на основе оптимизации учебно-методического, научного и информационного обеспечения учебного процесса, подготовка и переподготовка профессорско-преподавательского состава, укрепление материально-технической базы учебных заведений.

Развитие системы подготовки и переподготовки персонала государственной службы сдерживается ухудшающимися условиями финансирования. **Постоянно снижаются возможности субъектов РФ в финансировании обучения государственных служащих. Для решения этой задачи практически не используются возможности внебюджетных фондов.** Решение этих актуальнейших проблем с учетом введения системы государственного заказа позволит усовершенствовать механизм кадрового обеспечения государственной службы, проводить на достаточно высоком уровне подготовку, переподготовку и повышение квалификации персонала органов государственной власти.

Нуждается в улучшении организация научно-методического и консультативного обеспечения управления персоналом государственных органов. Необходимы систематические исследования в этой области и, прежде всего, по выявлению закономерностей и новых тенденций в кадровых процессах, определению системы индикаторов учета и анализа кадрового потенциала, технологий прогнозирова-

ния кадровых изменений и выявления потребностей в новых специалистах. **Важно обратить внимание на научную разработку моделей современного государственного служащего** (применительно к типу должности и уровню государственного управления), формирование научно-методической документации по различным направлениям работы с персоналом государственной службы.

Существенным фактором, сдерживающим формирование демократических основ, механизмов и технологий работы с кадрами государственных органов, является **низкий уровень информационного обеспечения (статистического, социологического и др.) управления персоналом**. Эта работа ждет большей открытости, системности, комплексности. Вводимая сейчас новая система отчетности и учета государственных служащих (реестры государственных служащих, банки кадровой информации, федеральный и региональный резерв кадров, новые формы статистической отчетности и др.) должна осуществляться на одних исходных основаниях, быть сопоставима и пригодна для научно-прикладного анализа, открыта для общественности, тем более для работников кадровых служб.

Наиболее сложной и слабо разработанной в теоретическом и практическом плане остается **проблема повышения эффективности управления персоналом** государственных органов, хотя плодотворные попытки в этом направлении ведут специалисты различных направлений научного знания¹.

Практически все исследователи едины в том, что **нужна новая, причем опережающая социально-экономические процессы модель управления персоналом**. Структурная ре-

¹ См.: Атаманчук Г.В. Управление - социальная ценность и эффективность. - М., 1995; Мальцев В.А. Государственный служащий современного типа. - М. - Н.Новгород, 1995; Михайлов Ф.Б. Управление персоналом: Классические концепции и новые подходы. - Казань, 1994; Столярова В.А. Функции и оценка результатов труда работников аппарата управления. - М., 1995; Хлынов В.Н. Японские "секреты" управления персоналом. - М., 1995 и др.

организация органов управления персоналом и их функциональное обогащение стали в настоящее время задачами первостепенной важности, требующими законодательного, научного, методического и организационного решения.

Современный уровень государственного управления требует высоких профессиональных знаний и практического опыта от руководителей органов власти всех уровней. Их профессиональная подготовка и компетентность выступает важным фактором повышения эффективности управления персоналом.

Отсутствие жестких критериев отбора и надежной системы предварительной проверки будущих руководителей предопределило проникновение в аппарат органов государственной власти лиц, обладающих низкими профессиональными и моральными качествами. На должности руководителей управленческих структур нередко назначаются люди без прохождения общепринятых на государственной службе процедур. Назначаемые руководители проходят за короткие сроки три-четыре уровня служебной иерархии без полноценного их освоения, что снижает уровень их управленческого воздействия на персонал и негативно сказывается на результатах деятельности государственных органов. Падение эффективности работы компенсируется расширением штатов, ростом управленческих расходов, снижением динамичности работы государственного аппарата.

Неблагоприятными обстоятельствами, существенно снижающими эффективность работы персонала государственной службы, являются частые организационные перестройки органов государственной власти, недостаточно высокий уровень организации выполнения принимаемых решений, нестабильность нормативно-правовой базы, межведомственное и внутриведомственное дублирование работы. Именно на необходимость устранения этих недостатков и сокращения аппарата указал Президент Россий-

ской Федерации Б.Н.Ельцин в Послании Федеральному Собранию¹.

Персонал государственной службы должен быть ориентирован на будущее, умело приспособиваясь к общественным, экономическим и технологическим изменениям. Это предполагает использование в работе с персоналом всего многообразия эффективных инструментов воздействия, принципов, методов, средств, форм и технологий.

Управление персоналом не самоцель, а средство повышения уровня организации и функционирования органов государственной власти. Результатом эффективного управления персоналом будет высокая организованность, четкое определение функций, установление иерархий должностей, преодоление параллелизма в работе, усиление исполнительной дисциплины, урегулирование служебных отношений. Основной целью работы с персоналом государственной службы в современных условиях является формирование личности специалиста, обладающего высокой квалификацией, ответственностью и коллективистской психологией.

Контрольные вопросы и задания

1. Охарактеризуйте методы управления персоналом государственной службы.
2. Дайте определение понятия “управление персоналом государственной службы”.
3. Как Вы понимаете функции управления персоналом (общие и специфические)?
4. Назовите критерии оценки эффективности управления персоналом органов государственной власти.

¹ См.: Порядок во власти - порядок в стране. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. - М., 1997.

Глава III

НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА И ИНФОРМАЦИОННО-МЕТОДИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ УПРАВЛЕНИЯ ПЕРСОНАЛОМ

Прочная нормативно-правовая и информационно-аналитическая база управления персоналом в органах государственного управления является важнейшей составной частью управления государственной службой как системой. В настоящее время сделаны лишь первые шаги в ее формировании. Не случайно в Послании Президента РФ Федеральному Собранию отмечалось, что "законотворческой деятельности по-прежнему не хватает качества и темпа"¹. Поэтому очень актуальна постановка в Послании задач по ограничению роста численности государственного аппарата, выработке единых принципов должностного роста государственных служащих, механизмов эффективного использования кадрового резерва и ротации кадров. Большое внимание уделено также созданию нормативной базы подготовки и повышения квалификации и оценки труда государственных служащих, процедур привлечения их к дисциплинарной и материальной ответственности, кодификации всех актов, регулирующих государственную службу². Как видим, предстоит значительно укрепить нор-

¹ См.: Порядок во власти - порядок в стране. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию // Российская газета. 1997. 7 марта. С. 6.

² См.: там же.

мативно-правовую базу управления персоналом органов государства.

Под нормативно-правовой базой управления персоналом мы понимаем совокупность норм права¹, юридических правил, стандартов и регламентов по регулированию деятельности и поведения государственных служащих; по упорядочению существенных отношений и связей между ними; по профессиональному и должностному развитию кадров государственного аппарата. В настоящее время особое значение приобретает разработка нормативно-правовой базы по следующим коренным вопросам: а) отбор и прием на государственную службу; б) профессиональное развитие персонала, организация системы переподготовки и повышения квалификации государственных служащих; в) укрепление производственной дисциплины и повышение ответственности должностных лиц, улучшение стимулирования труда. Но много есть и других общественно значимых проблем управленческого процесса.

Особенности отраслей права в регулировании процессов управления персоналом

Указанный комплекс норм права устанавливается уполномоченными на то субъектами и закрепляется в официальных нормативных документах (нормативно-правовых актах)². В сфере управления персоналом государственной службы действуют нормы различных отраслей права - конституционного (государственного), администра-

¹ Прим.: Под нормой права понимается "общеобязательное правило поведения, установленное государством и обеспеченное его принудительной силой. Формой существования норм права являются соответствующие нормативно-правовые акты, а также иные источники права". - См.: Румянцев О.Г., Додонов В.Н. Юридический энциклопедический словарь. - М.: Инфра, 1996. С. 187.

² Прим.: Нормативно-правовой акт - это властное предписание государственных органов, которое устанавливает, применяет или отменяет нормы права (законы, кодекс, постановление, инструкция и др.). Нормативно-правовые акты образуют стройную систему, основанную на их юридической силе. - См.: там же. С. 189.

тивного, трудового, финансового, частично гражданского, уголовного.

Основополагающими являются нормы конституционного права. Конституцией страны провозглашен принцип равного доступа граждан к государственной службе¹. Этот принцип влияет на организацию приема на государственную службу, проведение конкурсов и т.д. Важное значение имеет статья 71 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой федеральная государственная служба отнесена к ведению Российской Федерации². Вследствие этого управление персоналом на федеральном и региональном уровнях относительно обособлено. В Конституции содержится также норма, запрещающая депутатам Государственной Думы находиться на государственной службе³.

Разумеется, и остальные положения российской Конституции так или иначе оказывают влияние на государственную службу и управление ее персоналом. Это можно сказать о компетенции различных звеньев исполнительной власти, о полномочиях органов и т.д.

Особое значение имеют нормы такого института, как “Основы правового статуса человека и гражданина”. На этой базе формируется правовой статус государственных служащих, в том числе должностных лиц, а также механизмы и технологии работы с персоналом в целом. Основы правового статуса человека и гражданина предполагают для своей практической реализации в управлении персоналом государственной службы подключение многих других отраслей права, в которых реализуется этот статус путем конкретных правоотношений.

Важную роль в управлении персоналом государственной службы играют нормы административного права, ко-

¹ См.: Конституция Российской Федерации. - М., 1993. Ст. 32, п. 4.

² См.: Конституция Российской Федерации. - М., 1993. Ст. 71, п. 7.

³ См.: Там же. Ст. 97, п. 3.

торые регулируют отношения в процессе организации и деятельности исполнительной власти. Закрепление в Конституции страны принципа разделения власти привело к признанию самостоятельности исполнительной ветви власти, к усилению ее независимости от законодательной, представительной ветви. Данное обстоятельство повышает роль административного права в регулировании управленческих отношений, в том числе правовых основ управления персоналом государственной службы.

Государственные служащие как ведущее звено персонала государственных органов являются субъектами управления, реализации исполнительно-распорядительных функций этих органов. Они действуют от имени и по поручению государства, выполняют организационные задачи или обеспечивают их выполнение. Прежде всего, это касается внешних отношений государственной службы: связей с гражданами, другими государственными органами и их должностными лицами, органами местного самоуправления, предприятиями, учреждениями, организациями. Большинство из этих отношений регулируется нормами административного права.

В работе с персоналом государственной службы учитываются особенности государственного управления: доминирование, преобладание одной воли над другой, подчинение одного лица другому и т.д. Административное право обеспечивает строгие принципы государственного управления: иерархичность, подзаконность, обязательность исполнения и др. Неравенство государственных служащих в процессе управления юридически закреплено в нормах права, принципах государственной службы. Исходя из этого, в процессе управления персоналом вырабатываются должностные инструкции, требования к профессиональным и личностным качествам служащих, стандарты, процедуры, правила и другие элементы государственной службы как правового института.

Законодательство в сфере исполнительно-распорядительной деятельности государства развивается по направлениям уточнения правового статуса государственных органов, их полномочий, принципов деятельности, повышения ответственности должностных лиц за нарушения прав граждан, расширения практики стимулирования их инициативы, обеспечения реализации законов государства. Изменения в законодательстве в свою очередь влияют на работу служб управления персоналом по контролю выполнения должностных обязанностей государственными служащими, совершенствованию правового механизма отбора на государственную службу, обеспечению должностного и профессионального роста служащих. Эта сфера отношений, тесно связанная с кадрами, имеет подготовительные цели для деятельности государственных служащих¹ и составляет ядро государственной кадровой политики, работы с персоналом.

Механизмы и технологии управления персоналом государственной службы во многом зависят от развития норм трудового права. Эти нормы, касающиеся гражданских служащих, регулируют прежде всего внутренние отношения государственной службы, охватывающие важные направления управления персоналом: прием граждан на государственную службу, порядок прохождения службы, служебное время и время отдыха, денежное содержание, льготы, гарантии, увольнение со службы и т.д. Разумеется, здесь сказывается влияние административного права, вызывающее отклонения от норм трудового права. В связи с этим Федеральным законом о государственной службе установлено, что на государственных служащих распространяется действие законодательства Российской Федерации о труде с особенностями, предусмотренными этим законом.

¹ См.: Манохин В.М., Адушкин Ю.С., Багишаев З.А. Российское административное право. - М., 1996. С. 107.

Трудовое право исходит из наемного характера государственной службы, рассматривает ее как сферу реализации права граждан на труд. Трудовой договор в этой отрасли права признается главной формой реализации этого права, поскольку он лучше всего отвечает потребностям рыночных трудовых отношений, основанных на наемном характере труда¹. Трудовые отношения государственных служащих отнесены к предмету трудового права. Эти отношения затрагивают работу служащего в государственном органе, где он трудится. Государственно-управленческие отношения выходят за пределы коллектива государственного органа, они касаются функций этого органа и поэтому регулируются нормами административного права².

На государственных служащих распространяются принципы трудового права, характеризующие применение их труда: определенность трудовой функции (выполнение работ по специальности, квалификации, должности, которые определены трудовым договором); устойчивость трудовых правоотношений; обеспечение нормальной дисциплины труда (строгое соблюдение внутреннего трудового распорядка); вознаграждение за труд и др.

Особенности использования норм трудового права, установленные Федеральным законом о государственной службе, касаются порядка разрешения споров об увольнении государственных служащих; замещения вакантных должностей по конкурсу; ограничений конституционных прав служащих как граждан (запрет заниматься предпринимательской деятельностью, ограничения на совместительство); сроков отпуска (не менее 30 календарных дней с правом на дополнительный отпуск за стаж службы); оплаты труда (надбавки к окладу за квалификационный разряд,

¹ См.: Трудовое право. Учебник. Под ред. О.В.Смирнова. - М.: Проспект, 1996. С. 9, 158.

² См.: Трудовое право. Учебник. Под ред. О.В.Смирнова. - М.: Проспект, 1996. С. 21.

особые условия труда, выслугу лет, а также премий по результатам работы) и др.

Активное использование норм трудового права в управлении персоналом государственной службы обусловлено прежде всего обязательством России признать составной частью своей правовой системы общепризнанные принципы, нормы международного права и международные договоры РФ. И сегодня права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации признаются и гарантируются согласно общепризнанным принципам и нормам¹. В частности, принятая в 1978 г. Конституция РСФСР согласуются с конвенцией Международной организации труда № 151 “О трудовых отношениях на государственной службе”, где государственные служащие рассматриваются как наемные работники². Это, по мнению специалистов, требует сохранения за государственными служащими трудовых прав, имеющих непосредственное отношение к правам человека³. Сказанное означает, что условия применения труда лиц, работающих по найму, и условия прохождения государственной службы не должны быть хуже, чем предусмотрено нормами конвенций Международной организации труда.

Наряду с этим сказывается влияние традиций советского периода, когда действовала трудовая модель государственной службы и отношения трудового найма, которые регулировались нормами трудового права даже по тем вопросам, по которым в других органах эффективнее зарекомендовали себя нормы административного права. Вследствие этого условия труда государственных служащих в России не только значительно хуже, чем в других

¹ См.: Конституция Российской Федерации. - М., 1993. Ст. 15, п. 4; ст. 17, п. 1.

² См.: Международная организация труда. Конвенции и рекомендации. Т. II. - Женева, 1991. С. 1993.

³ См.: Иванов С.А. Трудовое право переходного периода: некоторые проблемы // Государство и право. 1994. № 4.

странах, но, что самое главное, они не обеспечивают даже простого воспроизводства высококвалифицированных работников управленческого труда для государственной службы. Абсолютизация трудовой модели государственной службы порождает непрофессионализм государственных служащих, подбор их по признакам личной преданности, знакомства, родственных связей, отторгает правовое регулирование прохождения службы, профессиональное развитие персонала. Вследствие этого деятельность персонала государственных органов осуществляется методом проб и ошибок, что приводит к постоянным провалам, осложняет жизнь людей, подрывает силу государства.

Отдельные отношения управления персоналом государственной службы регулируются нормами других отраслей права. В частности, нормы права социального обеспечения регулируют решение вопросов социального обеспечения государственных служащих и членов их семей, нормы государственного права - решение вопросов обязательного государственного страхования служащих и др.

Комплексный характер отношений государственной службы, в том числе по управлению персоналом, позволяет предполагать, что по мере развития правового регулирования этой сферы может сформироваться новая отрасль - служебное право.

Управление персоналом государственной службы предполагает наличие субъекта управления. Что касается организации деятельности служащих, то этим обычно занимаются должностные лица, наделенные организационно-распорядительными и административно-хозяйственными полномочиями. Правовое содержание этих функций в определенной мере разъясняется в постановлении, принятом Верховным Судом СССР в 1990 г. Однако они оставляют без внимания наличие у должностных лиц государственно-властных полномочий по отношению к персоналу, а также их право совершать по отношению к служащим юридиче-

ски значимые действия. Представляется, что учет всех четырех указанных факторов потребует определенных изменений и дополнений в должностные инструкции руководящих работников государственных органов.

Наряду с этим в управлении персоналом возрастает значимость прочности правового, социального и организационного статуса государственных служащих, создание правовых условий для их эффективной деятельности. Реализация этих и других задач требует создания специальных органов управления.

Федеральный закон "Об основах государственной службы Российской Федерации" устанавливает, что координация деятельности по реализации задач, вытекающих из Закона, осуществляется Советом по вопросам государственной службы при Президенте Российской Федерации. Этот орган по сути один из важных субъектов управления персоналом государственной службы. В соответствии с частью 2 статьи 80 Конституции Российской Федерации: "Президент Российской Федерации обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти".

Совет формируется из равного числа представителей Президента РФ, палат Федерального Собрания, Правительства РФ, высших органов судебной власти РФ. В его задачи входит анализ состояния и эффективности государственной службы в органах государственной власти, координация разработки проектов нормативных актов по вопросам организации государственной службы, ведение федерального реестра государственных служащих, разработка предложений по формированию Реестра государственных должностей Российской Федерации, организация работы по формированию конкурсных комиссий, проведению аттестаций и государственных квалификационных экзаменов, методическое руководство профессиональной подготовкой, переподготовкой и повышением квалифика-

ции государственных служащих и др.

Для полноценного решения всех задач по управлению своей государственной службой каждый субъект Федерации вправе создать свой Совет по вопросам государственной службы, свою структуру органов управления государственной службой. Важно, чтобы при этом использовалась общая для России система должностей и чинов, единый порядок прохождения государственной службы.

Однако, следует отметить, что Совет по государственной службе при Президенте РФ не является государственным органом управления персоналом. Он существует для того, чтобы оказывать консультационную помощь или вносить рекомендации по делам государственной службы должностным лицам государства. Его решения носят рекомендательный характер.

В то же время опыт дореволюционной России и многих стран свидетельствует о том, что нормативно-правовая база для управления персоналом государственных органов создается и успешно развивается тогда, когда этим занимаются специальные органы управления государственной службой. В дореволюционной России с 1846 г. существовал Инспекторский департамент, который имел широкие права по управлению персоналом: определение к должностям службы; производство в чины; увольнение со службы. Департамент имел банк данных на всех государственных служащих. В США функционирует управление кадровой политики при Президенте, которое определяет условия приема на государственную службу, оплаты труда, вырабатывает критерии продвижения по службе и т.д.

Представляет практический интерес опыт Франции, где управление персоналом - функция Генеральной дирекции государственной службы на правах министерства. Дирекция занимается вопросами численности служащих, оплаты их труда, реализации законодательства, касающегося персонала, подготовки и повышения квалификации слу-

жащих, организации конкурсов по занятию вакантных должностей и т.д.

Функция Службы управления персоналом в США, содействуя ведомствам в их усилиях по укомплектованию штатов, собирает и рассылает специальную и рекламную информацию министерств и ведомств, является спонсором бирж труда для специальных должностей и работает с ведомствами по составлению стратегических планов укомплектования штатов. Она также рассматривает и оценивает кандидатов на экзаменах, служит "распределителем" информации по укомплектованию штатов для министерств и ведомств.

В Российской Федерации также возникла необходимость выделить управление персоналом государственной службы в самостоятельную функцию и объект правового регулирования. Это подтвердили результаты экспертного социологического опроса руководителей кадровых служб федеральных министерств и ведомств¹. Почти две трети экспертов (63,5%) считают, что необходимо создать специальный федеральный орган по вопросам государственной службы. Лишь пятая с небольшим часть (21,2%) экспертов ответили, что такой орган не нужен. Учитывая потребность, предстоит разработать соответствующее Положение о таком органе с тем, чтобы четко определить его функции, права, обязанности и ответственность. Представляется, что подобным органом могло бы быть министерство (комитет) по делам государственной службы. В его состав могли бы войти те подразделения Министерства труда и социального развития, которые в настоящее время занимаются государственной службой.

В правовом акте о федеральном органе государствен-

¹ Опрос проведен учеными Российской академии государственной службы при Президенте РФ Е.В.Охотским, А.П.Бурмистровым 21-26 февраля 1997 г. В качестве экспертов выступили 56 из 68 действующих в России кадровых служб федеральных министерств и ведомств. (Прим. авт.).

ной службы можно было бы предусмотреть следующие задачи по управлению персоналом.

В сфере профессиональной деятельности государственных служащих:

- определение критериев оценки деятельности государственных служащих;
- выработка рекомендаций по материальному и моральному стимулированию успешной служебной деятельности и повышению ответственности служащих за результаты труда;
- определение мер по повышению роли должностных лиц в организации персонала.

В сфере повышения правового статуса государственных служащих:

- подготовка материалов, связанных с регулированием правового статуса служащих, их правовой защитой;
- разработка нормативных документов о прохождении государственной службы и реализации принятых правовых норм.

В сфере организации государственной службы:

- анализ тенденций изменения и прогнозирования численности и качественного состава служащих;
- прогнозирование и планирование профессионального развития служащих;
- управление подготовкой, переподготовкой и повышением квалификации работников аппарата;
- подбор кадров на должности руководителей территориальных органов федеральной исполнительной власти.

В настоящее время начинает развиваться нормотворчество в отношении кадровых служб, играющих важную роль в управлении персоналом. Данный процесс будет, видимо, стимулировать и принятие Положения об Управлении кадровой политики Президента Российской Федера-

ции¹. Это Управление является самостоятельным подразделением Администрации Президента РФ. В функции Управления входит обеспечение деятельности префекта РФ по решению кадровых вопросов, отнесенных к его ведению, обеспечение контроля за соблюдением законодательства по вопросам кадровой политики и государственной службы, как в целом, так и государственными служащими, назначенными на должность Президентом РФ. В соответствии с этим Управление участвует в подготовке кадрового резерва, в разработке предложений по кандидатам на вакантные должности и по развитию системы кадров, изучает кадровую ситуацию в федеральных органах исполнительной власти, организует учебу кадров, ведет их учет, решает вопросы о назначении на должности, входящие в номенклатуру* Президента РФ. Управление готовит документы о назначении на должности, о присвоении рангов, званий и квалификационных разрядов, участвует в работе конкурсных комиссий на замещение вакантных должностей, аттестационных комиссий. Оно может запрашивать информацию, знакомиться с работой учебных заведений, пользоваться банками данных Администрации Президента РФ, привлекать ученых и специалистов, взаимодействовать с аппаратами других ветвей государственной власти в целях реализации единой кадровой политики.

В Администрации Президента РФ создано и другое кадровое подразделение - Управление кадров, сфера которого ограничивается рамками Администрации². В этих рамках Управление кадров выполняет функции кадрового

¹ См.: Положение об Управлении кадровой политики Президента Российской Федерации. Указ Президента РФ от 21 декабря 1996 г. № 1750 // Российская газета. 1996. 28 декабря.

* Под номенклатурой в данном случае мы понимаем перечень должностей, кандидатуры, которые утверждаются Указами Президента РФ.

² См.: Положение об Управлении кадров Администрации Президента Российской Федерации. Указ Президента РФ от 13 августа 1996 г. № 1166 // Российская газета. 1996. 17 августа.

обеспечения деятельности Администрации, совершенствования ее работы по подбору, расстановке и повышению квалификации кадров, укреплению трудовой дисциплины, решению организационных и штатно-структурных вопросов. В Положении об Управлении кадров предусмотрено решение этим подразделением таких задач, как учет государственных служащих Администрации, проведение испытаний, аттестаций, конкурсов на замещение служащими вакантных должностей. В его функции входит подготовка документов о присвоении квалификационных разрядов, о прохождении службы, о назначениях, а также ведение личных дел, организация переподготовки и повышения квалификации служащих и др.

Назрела необходимость повысить роль кадровых служб министерств и ведомств, правовое обеспечение их работы. Руководители этих служб считают низким качество многих нормативных документов, регламентирующих работу кадровых служб. По данным экспертного опроса почти две трети из них (63,5%) считают невысоким качество Положений их ведомств о кадровой службе, а свыше двух третей (67,3%) высказывают низкое мнение о должностных инструкциях, действующих в соответствующих ведомствах¹.

Правовое регулирование управления прохождением государственной службы

Важной составной частью нормативно-правовой базы управления персоналом являются нормы права о прохождении государственной службы. Эти нормы определяют порядок и основания приема на государственную службу, испытания, исполнения должностных полномочий, вертикального и горизонтального передвижения, поощрения и

¹ Прим.: Опрос проведен учеными РАГС при Президенте РФ Е.В.Охотским и А.П.Бурмистровым 21-26 февраля 1997 г. В качестве экспертов выступили руководители 56 из 68 кадровых служб федеральных министерств и ведомств.

применения дисциплинарных санкций, присвоения классов чин^{ов}, проведения аттестаций, а также прекращения государственной службы. Правовой и социальный институт прохождения государственной службы выполняет функции кадрового прогнозирования, стимулирования и профессионального развития, переподготовки и повышения квалификации кадров, их учета и ранжирования по должностям, рангам и квалификационным разрядам. Практикой выработаны различные системы прохождения государственной службы: карьерная, должностная, профессиональная, партийная, патронажная. В Федеральном законе "Об основах государственной службы Российской Федерации" акцент сделан на должностной системе, хотя она уступает карьерной и профессиональной системам по эффективности. При подборе на должности категории "Б" действует система, близкая к патронажной.

Узловым пунктом прохождения государственной службы является прием на работу путем конкурса, назначения, заключения договора (контракта) на основе принципа равного доступа граждан к государственной службе. Для граждан, впервые назначенных на государственные должности государственной службы, Федеральным законом предусмотрен испытательный срок от трех до шести месяцев, определены ограничения, связанные с государственной службой, квалификационные требования к поступающим на государственную службу по уровню образования с учетом группы должностей и их специализации, предусмотрено предъявление требований к стажу и опыту работы по специальности и уровню знаний законодательства применительно к исполнению должностных обязанностей, а также конкурсная система замещения должностей¹.

Представляет научный и практический интерес пере-

¹ См.: "Об основах государственной службы Российской Федерации". Федеральный закон // Российская газета. 1995. 5 августа. Ст. 6, 11, 21, 22.

чень ограничений, связанных с государственной службой (ст. 11). Они отражают тот факт, что государственная служба - это особый правовой институт, который не может регулироваться только нормами трудового права, предусмотренными в Кодексе законов о труде РФ. В интересах государства и общества некоторые конституционные права государственных служащих ограничиваются по сравнению с остальными гражданами. Государственные служащие не могут заниматься другой оплачиваемой деятельностью (кроме педагогической, научной и иной творческой), быть депутатом законодательного или представительного органа, заниматься предпринимательской деятельностью. Им не разрешено представлять в государственном органе интересы третьих лиц в качестве поверенного, получать гонорары, вознаграждения от физических и юридических лиц, выезжать в заграничные командировки за счет этих лиц. Им нельзя принимать без разрешения награды, использовать свое служебное положение в интересах политических партий, принимать участие в забастовках и др.

В соответствии с федеральным законом принят Указ Президента РФ, которым утверждено "Положение о проведении конкурса на замещение вакантной должности федеральной государственной службы"¹. Положением предусмотрен конкурс-испытание на замещение ведущих, высших и главных должностей и конкурс документов - для занятия старших должностей. При этом установлен ряд процедурных требований: направление сообщения о проведении конкурса в Совет по вопросам государственной службы при Президенте РФ; публикация от его имени объявления государственного органа; представление соискателями документов в течение месяца со дня опубликования; формирование конкурсной комиссии; привлечение

¹ См.: Положение о проведении конкурса на замещение вакантной должности федеральной государственной службы. Указ Президента РФ от 29 апреля 1996 г. № 604 // Российская газета. 1996. 6 апреля.

при необходимости независимых экспертов; прохождение испытания на соответствующей должности; проведение государственного квалификационного экзамена; оформление результатов голосования официальным решением комиссии, а затем - приказом государственного органа или его руководителя; сообщение результата в письменной форме участникам конкурса в течение месяца и др.

В то же время практика показала, что отдельные статьи Положения о проведении конкурса требуют совершенствования. Вызывает сомнение необходимость задействования Совета по вопросам государственной службы при Президенте РФ при проведении конкурса на ведущие должности, не входящие в его номенклатуру. Вряд ли будет способствовать реализации принципа равного доступа граждан к государственной службе положение о том, что "конкурс в государственном органе объявляется ... при отсутствии резерва государственных служащих для замещения" вакантной должности. Однако наличие резерва не дает, как нам представляется, права отменять конкурс или не допускать к участию в нем других граждан.

С другой стороны, вряд ли следует предоставлять право государственным служащим участвовать в конкурсе "независимо от того, какие должности они замещают в момент проведения конкурса" (ст. 2). Дело в том, что в Указе Президента РФ "О квалификационных требованиях по государственным должностям федеральной государственной службы"¹ установлены сроки по стажу пребывания в определенных группах государственных должностей для занятия должностей более высоких уровней. Так, для занятия высшей должности необходим стаж длительностью на главной должности более 2 лет. Видимо, те, кто имеет меньший стаж или занят на должностях более низких

¹ См.: О квалификационных требованиях по государственным должностям федеральной государственной службы. Указ Президента РФ от 30 января 1996 г. № 123 // Российская газета. 1996. 3 февраля.

групп, не должны участвовать в конкурсе.

Нечеткость нормативной базы о проведении конкурсов, наряду с другими факторами, не способствует эффективному использованию этой формы управления персоналом. По данным исследований в шести федеральных министерствах (1996 г.) лишь 2% принятых на государственную службу проходили конкурс, 3% - сдавали квалификационный экзамен, 10% - проходили испытательный срок. Остальные 85% претендентов избежали установленных форм отбора и испытания претендентов на должности.

В управлении персоналом важное значение имеет организационное и правовое обеспечение перемещений государственных служащих на вышестоящие, равнозначные и порой нижестоящие должности. Мировая практика правового регулирования этого процесса идет по пути реализации принципов "заслуг", ротации, мотивации, уровня профессионального развития, установления четких правил карьеры, ее планирования и реализации. В российском законодательстве в этом направлении сделаны лишь первые шаги. Предпринята попытка дать правовое определение понятия "государственная должность", произведена классификация должностей по категориям, группам и квалификационным разрядам, утверждены реестр государственных должностей федеральных государственных служащих¹ и Положение о проведении аттестации федерального государственного служащего².

В Федеральном Законе "Об основах государственной службы Российской Федерации" определены основные признаки государственной должности: ее образование в государственном органе, установленный круг обязанно-

¹ См.: О реестре государственных должностей федеральных государственных служащих. Указ Президента РФ от 11 января 1995 г. № 33 // Российская газета. 1995. 25 января.

² См.: Положение о проведении аттестации федерального государственного служащего. Утверждено Указом Президента РФ от 9 марта 1996 г. № 353 // Российская газета. 1996. 19 марта.

стей по исполнению и обеспечению полномочий этого органа, денежное содержание и ответственность за выполнение этих обязанностей. Выделяется два вида должностей: государственные должности государственной службы Российской Федерации, которые носят политический характер, и государственные должности, которые носят административный характер. Они различаются по органам, устанавливающим данные должности, характеру деятельности, способам вступления и срокам пребывания в должности, правовому и социальному положению, по требованиям к профессиональным качествам и т.д.

В федеральном законодательстве государственные должности ранжированы по категориям ("А", "Б" и "В") и группам (высшие, главные, ведущие, старшие и младшие) на основе принципов иерархии и системности, различий в характере и объеме полномочий. Это создает условия для более эффективного управления персоналом, прежде всего, по вертикальному и горизонтальному передвижению государственных служащих, обеспечению их должностного и профессионального роста.

Важное значение для работы с персоналом имеет утверждение реестра государственных должностей государственной службы. Он представляет собой классификатор, содержащий сведения о наименовании должностей, распределении их по категориям и группам, условиям исполнения. Имеются также данные о типовых характеристиках и квалификационных требованиях. Реестр должностей способствует формированию штатных расписаний государственных органов и определению должностных инструкций государственных служащих.

Дальнейшее развитие нормативно-правовой базы управления персоналом предполагает решение двух задач.

Во-первых, точное определение квалификации должности: объема, содержания, внутренней структуры, сложности, напряженности, интенсивности деятельности персона-

ла в рамках компетенции должности (правовых основ должности).

Во-вторых, обеспечение идентификации компетенции, функций должности и профессиональной компетентности лица, замещающего эту должность и исполняющего ее функции.

Для создания системы нормативно-методического обеспечения исполнения функций государственной должности государственной службы важно, как показывает мировой опыт, правовое закрепление и использование метода создания модели должности и профессиограммы должностного лица. Модель должности государственного служащего предполагает точное определение целевых функций в едином блоке с организационными функциями. При этом могут разрабатываться идеальные гипотетические модели, исходящие из объема функций структурного подразделения государственной службы, и реальные, созданные на основе анализа выполняемых функций.

Такие модели определяют функции и структуру должности¹.

Профессиограмма должностного лица - оформленный результат сущностных качеств, свойств и уровня профессиональной компетентности субъекта управления, позволяющий идентифицировать их с моделью должности. Профессиограмма должностного лица государственной службы является функциональной. Она включает в себя элементы социограммы и психограммы. Функциональная профессиограмма фиксирует объем, структуру и содержание знаний, умений, навыков, способностей, предпочтительный тип стиля мышления и действия должностного лица, а также условия организации рабочего места, необходимые для исполнения конкретных организационно-

¹ См. подробнее: Литвинов И.П. Методический материал по теме: "Государственная должность. Модель должности и профессиограмма должностного лица". - М., 1995. С. 7-13.

структурных и целевых функций, обозначенных в модели должности.

Профессиограмма может стать научной основой для работы с персоналом управления государственной службы, т.е. для использования и развития его потенциала, планирования индивидуальной карьеры, определения форм и методов подготовки, переподготовки и повышения квалификации.

Профессиограмма должностного лица, идентифицированная с моделью соответствующей должности, позволяет конкретизировать должностные полномочия и квалификационные характеристики персонала управления, диагностировать его профессиональную пригодность¹.

Новым явлением в управлении персоналом для многих видов государственной службы стало установление Федеральным законом классных чинов государственных служащих. Это - отдельное от должности звание, которое присваивается служащему в связи с занимаемой должностью и уровнем профессионализма в соответствии с квалификационным требованиям определенных групп должностей. Законодательством предусмотрены следующие классные чины: действительный государственный советник РФ; государственный советник РФ; государственный советник; советник государственной службы; референт государственной службы. В рамках чина могут присваивать квалификационные разряды - 1, 2, 3 класса. При этом первые два чина присваиваются Президентом РФ, чин государственного советника - Правительством РФ, остальные - соответствующим государственным органом.

Неотъемлемой частью нормативно-правовой базы управления персоналом и процессом прохождения службы является Положение о проведении аттестации федерально-

¹ См.: Литвинов И.П. Методический материал по теме: "Государственная должность. Модель должности и профессиограмма должностного лица". - М., 1995. С. 13-14.

го государственного служащего. Положение отражает тот факт, что "аттестация - юридическая обязанность государственных служащих проходить в установленной организационно-правовой форме периодическую проверку их профессиональных и личностных качеств"¹. Положение направлено на совершенствование деятельности государственных органов по подбору, повышению квалификации и расстановке служащих, определению уровня их профессиональной подготовки и соответствия замещаемой государственной должности, а также решения вопроса о присвоении служащему квалификационного разряда (классного чина, дипломатического ранга). Положением установлены сроки аттестации, технологии ее организации (формирование комиссий, утверждение графиков, составление списка аттестуемых, подготовка отзывов), порядок обсуждения, оценки, принятия решений и оформления результатов аттестации.

Аттестация призвана способствовать повышению эффективности прохождения службы. По ее результатам могут быть предложены комиссией и реализованы руководителем государственного органа меры, способствующие карьере служащего: повышение в должности; присвоение классного чина, квалификационного разряда; увеличение надбавки за особые условия труда; включение служащего в резерв кадров; направление на переподготовку или повышение квалификации. На аттестационную комиссию возложено также проведение государственного квалификационного экзамена для присвоения классного чина, квалификационного разряда.

Принципиально важно, что Положением предусмотрено право аттестуемого заявить о несогласии с представленным отзывом о нем и перенесении аттестации на оче-

¹ См.: Учебно-методические материалы по переподготовке и повышению квалификации государственных служащих. - М., 1996. С.219.

редное заседание комиссии (п. 8 Положения). В то же время требуют дальнейшего уточнения и решения вопросы правового обеспечения прав служащих на должностное и профессиональное развитие, установления мер против использования аттестации для расправы с негодными работниками. Отсутствуют правовые нормы, связанные с планированием карьеры.

В интересах обеспечения профессионализма государственных служащих и выбора наиболее эффективных путей управления персоналом важное место имеет законодательное закрепление **принципа стабильности государственной службы**. При условии добросовестного выполнения своих обязанностей государственный служащий должен быть гарантирован от потери работы. Создание таких правовых основ решит проблему стабильного функционирования всего государственного аппарата, обеспечит плавную, постепенную преемственность при возможном переходе от одной политической программы к другой. Постоянный контингент государственных служащих сможет гарантировать компетентное руководство государством, внутреннюю стабильность конкретного государственного органа. Конкретная (на определенный срок или на срок не более 5 лет) система приема на службу, закрепленная в Федеральном законе "Об основах государственной службы Российской Федерации", может оттолкнуть от государственной службы наиболее квалифицированных специалистов.

Совершенствованию управления персоналом, реализации государственными служащими своего опыта и знаний при исполнении различных государственных должностей способствует активное использование сведений, касающихся непосредственно государственного служащего: его личного дела, стажа государственной службы, трудового договора, служебного места, резерва кадров, срока прекращения государственной службы и др.

Так, в личном деле служащего как правовой форме до-

кументирования отражается прохождении государственной службы, в частности: все индивидуальные правовые акты, принятые в отношении служащего; тексты договоров; правовое описание исполнявшихся должностей; характеристики и др. Законодательством устанавливается порядок ведения личного дела, передачи его другому государственному органу при передвижении служащего на новое место работы.

Законодательством предусмотрены правовые нормы относительно стажа государственной службы, играющего важную роль в определении правового и социального статуса служащего. Стаж включает в себя время службы (работы), в том числе на выборных должностях в государственных органах, на должностях в органах местного самоуправления, а также иные периоды трудовой деятельности, отнесенные законодательством для включения в стаж государственной службы.

Одной из ответственных задач служб управления персоналом является заключение со служащими трудовых договоров (контрактов). Этот нормативный правовой акт регулирует условия поступления гражданина на государственную службу, сроки (на определенный срок или на срок не более пяти лет), обязательства гражданина по выполнению законодательства и должностных обязанностей и др. Договор служит основой для издания приказа о назначении гражданина на должность.

Федеральным законом установлены правила прекращения государственной службы. Это право предоставлено руководителю государственного органа в связи с увольнением по инициативе руководителя; в связи с достижением предельного возраста, выходом на пенсию.

Нормативно-правовая база профессионального развития государственных служащих

В настоящее время особое внимание органов государственной власти привлекает проблема профессиональной подготовки служащих. Секретариат Организации Объединенных Наций отнес эту проблему, наряду с мобильностью и системой служебной аттестации, к важнейшим элементам карьеры и управления людскими ресурсами¹.

Развитие нормативно-правовой базы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих осуществляется в соответствии с принципом их профессионализма и компетентности, установленным Федеральным законом "Об основах государственной службы Российской Федерации" (ст. 5). Этим законом определены требования к уровню профессионального образования с учетом группы и специализации должностей (ст. 6), введены квалификационные разряды как показатель соответствия уровня профессиональной подготовки служащих квалификационным требованиям к должностям соответствующих групп. На служащего возложена обязанность поддерживать уровень квалификации, достаточный для исполнения своих должностных полномочий (ст. 10). В связи с этим ему гарантируется подготовка и повышение квалификации с сохранением денежного содержания на период обучения (ст. 15). На кадровые службы государственных органов возложена обязанность анализировать уровень профессиональной подготовки государственных служащих (ст. 28).

Управление персоналом в связи с организацией учебы государственных служащих осуществляется в настоящее время на основе государственного заказа. В Положении о

¹ См.: Управление людскими ресурсами. Политика в области управления людскими ресурсами. Доклад Генерального секретаря на 49 сессии ООН. 29 сентября 1994 г. - М., 1994. С.2.

нем, утвержденном Правительством РФ (1994 г.)¹, определен порядок формирования, размещения и исполнения государственного заказа на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих, взаимодействия между федеральными органами по поводу заказа, а также их взаимоотношения с соответствующими образовательными учреждениями. В Положении определена роль таких правовых инструментов как "задание" Правительства РФ, "заявка" федерального органа, "расчет потребности", "экономические нормативы", "размещение заказа", "государственные заказчики" и др.

Практическое значение для управления персоналом имеет решение Правительства РФ о сроках учебы государственных служащих². Повышение квалификации проводится не реже одного раза в пять лет. При этом в зависимости от групп должностей и форм обучения устанавливаются следующие сроки повышения квалификации: от двух до шести недель - с отрывом от государственной службы и от шести недель до шести месяцев - без отрыва от этой службы.

Что касается переподготовки, то она организуется руководителем соответствующего органа при необходимости назначения на государственную должность иного профиля и проводится в следующие сроки: от трех до шести месяцев - с отрывом от государственной службы и от шести месяцев до одного года - без отрыва от этой службы.

Для координации деятельности федеральных органов

¹ См.: Положение о государственном заказе на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти. Утверждено постановлением Правительства РФ от 30 декабря 1994 г. № 1462. В кн.: Подготовка, переподготовка и повышение квалификации государственных служащих. Сборник нормативных и методических материалов. Вып. 1. - М., Дело, 1996. С. 59-60.

² См.: Об организации переподготовки и повышения квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти. Постановление Правительства РФ от 13 октября 1994 г. № 1047. - В кн. Подготовка, переподготовка и повышение квалификации государственных служащих. С. 57-58.

исполнительной власти Правительство РФ в 1995 г. утвердило Межведомственную комиссию по переподготовке и повышению квалификации государственных служащих. Одной из ее задач является подготовка предложений по формированию системы нормативно-правового обеспечения обучения кадров на основе государственного заказа¹. Заседания Комиссии проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в полугодие. Ее решения обязательны для федеральных органов исполнительной власти и образовательных учреждений, представленных в Комиссии и носят рекомендательный характер для других органов и учреждений.

В нормативно-правовую базу по управлению персоналом входят также Указы Президента РФ "О мерах по усилению социальной защищенности работников центральных органов федеральной исполнительной власти и повышению их профессионального уровня" (1993 г.), "Положение о повышении квалификации и переподготовке федеральных государственных служащих, увольняемых из аппаратов органов государственной власти РФ в связи с ликвидацией или реорганизацией этих органов, сокращением штата" (1994 г.), "О квалификационных требованиях по государственным должностям федеральной государственной службы" (1996 г.). Важное место в нормативно-правовой базе занимают приказы Государственного Комитета РФ по высшему образованию о Государственном образовательном стандарте дополнительного профессионального образования (повышение квалификации и переподготовка)² и о "Временном положении о порядке проведения конкурса образовательных учреждений при размещении государственного заказа на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих феде-

¹ См.: там же. С. 62.

² Государственный стандарт. Утвержден 25 декабря 1995 г. № 1700. (Прим. авт.)

ральных органов исполнительной власти" (1996 г.).

В ближайшие годы нормативно-правовая база пополнится новыми документами. Так, Комитетом по делам Федерации и региональной политике Государственной Думы разработан перечень законов и иных нормативно-правовых актов, которые необходимо принять в развитие Федерального закона. В перечне перечислены 38 вопросов, требующих правового регулирования. В частности, предстоит принять Федеральный закон "О порядке прохождения государственной службы", в котором в числе других должны быть отражены следующие вопросы: порядок проведения квалификационных экзаменов, присвоения квалификационных разрядов и сохранения их при переводе на иные государственные должности; критерии оценки качества работы государственных служащих и условия продвижения по службе; порядок внесения предложений государственными служащими по совершенствованию государственной службы; порядок продвижения по службе и увеличения денежного содержания государственного служащего; порядок обращения в государственные органы для разрешения споров, связанных с прохождением государственной службы; порядок применения и обжалования дисциплинарных взысканий.

Перечень указывает также на необходимость принятия федеральных законов:

- "О подготовке, переподготовке и повышении квалификации государственных служащих";

- "О порядке подготовки и исполнения решений в органах государственной власти" (разработка концепции проекта этого закона начата осенью 1995 г. Комитетом по делам Федерации и региональной политике Государственной Думы совместно с Институтом государства и права Российской академии наук);

- "О федеральной государственной службе".

Отдельные специальные вопросы государственной

службы могут найти свое разрешение и в смежных законодательных актах, например, в Законе о порядке финансирования и контроля затрат государственной службы, а также в новых Уголовном и Уголовно-процессуальном кодексах и Кодексе об административных правонарушениях в части ответственности должностных лиц. Сейчас в Федеральном законе "Об основах государственной службы Российской Федерации" лишь в общей форме говорится об ответственности государственных служащих.

Нормативно-правовая база управления персоналом дополняется в настоящее время рядом методических рекомендаций. В частности, Министерство труда и социальных вопросов предложило для федеральных органов примерную структуру мероприятий по переподготовке и повышению квалификации кадров (1995 г.), Методические рекомендации по расчету потребности в переподготовке и повышении квалификации государственных служащих (1995 г.), а Государственный комитет по высшему образованию - Рекомендации по организации и проведению стажировки специалистов (1996 г.).

Особое значение в управлении персоналом государственной службы приобретает стажировка. Она является составной частью учебных планов по всем специальностям системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих. Без стажировки не может быть эффективной работы по подготовке резерва кадров. В Рекомендациях Госкомитета РФ по высшему образованию стажировка рассматривается как один из видов дополнительного профессионального образования, которая осуществляется в целях формирования и закрепления на практике профессиональных знаний, умений и навыков, полученных в результате теоретической подго-

товки¹. Она организуется либо самостоятельно государственным органом, либо образовательным учреждением. В последних стажировка может быть как самостоятельным видом дополнительного профессионального образования, так и одним из разделов учебного плана при повышении квалификации и переподготовке слушателей.

Стажировка носит индивидуальный характер, предусматривает самостоятельную работу в органах управления, индивидуальный учет и контроль выполненной работы, а также групповые и индивидуальные консультации. Заканчивается стажировка подведением итогов и оценкой уровня приобретенных знаний, умений и навыков.

Для каждого слушателя составляется отдельная программа стажировки с подробным описанием заданий. В организации, где проходит стажировка, за стажером закрепляется руководитель, в обязанности которого входят регулярные консультации и контроль за ходом стажировки. Образовательное учреждение также назначает руководителя из числа преподавателей, который обычно является руководителем аттестационной (дипломной) итоговой работы.

Программа стажировки может предусматривать самостоятельную теоретическую подготовку, приобретение профессиональных и организаторских навыков, изучение организации и технологии управленческого процесса, участие в планировании работы государственного органа, работу с документами, временное выполнение функциональных обязанностей должностных лиц, участие в совещаниях, деловых встречах и др.

Важной частью организации стажировки является ее

¹ См.: Рекомендации по организации и проведению стажировки специалистов. Рекомендованы Управлением дополнительного образования Государственного Комитета РФ по высшему образованию 15 марта 1996 г. № 18-34-44 ин/18-10 / В кн.: Подготовка, переподготовка и повышение квалификации государственных служащих. Сборник нормативных и методических материалов. Вып. 1. - М.: Дело, 1996. С. 115.

документальное оформление и подведение итогов. Основным регламентирующим документом для стажера является программа стажировки, а отчетным документом - дневник стажировки. В дневнике отражается характеристика места стажировки, функции органа, ежедневный учет работы, отчет, отзыв о прохождении стажировки.

Итоги стажировки, в соответствии с Рекомендациями, проводятся как в самой организации, так и в образовательном учреждении с участием руководителей от обеих сторон.

Данные Рекомендации в полной мере относятся и к органам государственного управления и учебным заведениям по подготовке, переподготовке и повышению квалификации государственных служащих.

В качестве методических материалов по управлению персоналом государственной службы можно использовать монографии по этой проблеме, предназначенные главным образом для предприятий, организаций и учреждений, адаптировав содержащиеся там рекомендации к условиям деятельности органов государственного управления. В связи с этим значительный практический интерес представляют работы Дж.М.Иванцевича и А.А.Лобанова¹, а также учебно-методические пособия, изданные под руководством А.Я.Кибанова², Б.М.Генкина³, Р.Марра и Г.Шмидта⁴, С.В.Шекшни⁵ и др. В них рассматриваются актуальные проблемы и практические вопросы диагностики в управлении персоналом, подбора и приема на службу, отбора кадров,

¹ См.: Иванцевич Дж.М., Лобанов А.А. Человеческие ресурсы управления. - М.: Дело, 1993.

² См.: Управление персоналом организации. Учебник / Под ред. проф. А.Я.Кибанова. - М.: ИНФРА-М, 1997.

³ См.: Основы управления персоналом. Учебник / Под ред. проф. Б.М.Генкина. - М.: Высшая школа, 1996.

⁴ См.: Управление персоналом в условиях социальной рыночной экономики / Под ред. Р.Марра и Г.Шмидта. - М.: Изд. Моск. ун-та, 1997.

⁵ См.: Шекшня С.В. Управление персоналом современной организации (Учебно-методическое пособие). - М.: Интел-Синтез, 1996.

планирования работы с персоналом, оценки результативности труда работников, повышения их квалификации, планирования и развития карьеры, создания условий и оплаты труда, а также организации и оценки работы служб управления персоналом.

Ценные рекомендации по управлению карьерой государственных служащих можно получить в книге “Государственная служба. Карьера и профессиональный рост. Зарубежный опыт”. В ней анализируются традиции и новшества в организации служебного роста государственных служащих, формы и методы обеспечения профессионализма как условия продвижения по службе, использования в этих целях аттестации, нормативно-правовых актов и др.¹. После определенной адаптации могут быть использованы идеи и советы другим категориям работников, содержащиеся в книгах по этой проблеме И.Добротворского, В.А.Полякова, Б.Швальбе и Х.Швальбе² и др.

Управление персоналом государственной службы, как и другие виды управления, предполагает принятие управленческих решений, для чего требуется определенное информационное обеспечение. Как правильно отмечает доктор юридических наук Г.В.Атаманчук, “сила и результативность управленческих решений всецело зависит от того, какова управленческая информация и как она в них изложена”³.

Для служб управления персоналом особое значение имеет информация, которая носит правовой характер, содержит сведения о правовых нормах и служит юридическим основанием для принятия кадровых решений. В этом

¹ См.: Государственная служба. Карьера и профессиональный рост. Зарубежный опыт. Вып. 14-й. - М.: РАГС, 1996.

² См.: Добротворский И. Технологии карьеры. - М: КСП, 1996; Поляков В.А. Технология карьеры. - М.: Дело, 1995; Швальбе Б., Швальбе Х. Личность, карьера, успех. Психология бизнеса. - М.: Прогресс, 1993.

³ См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. - М.: Юридическая литература, 1997. С. 244.

смысле имеют практическое значение все законы, указы, положения и другие нормативно-правовые акты о государственной службе, которые уже вступили в силу. Часть из них была проанализирована выше.

С другой стороны, службам управления персоналом требуются сведения о количественном и качественном составе персонала, уровне образования, квалификации, стаже и опыте управленческой деятельности работников. Эти данные содержатся в личных делах государственных служащих, материалах статистической отчетности о кадрах. Здесь важное значение приобретает овладение современными методами анализа кадровых процессов.

Третьим важным направлением получения информации для принятия кадровых решений является проведение социологических исследований, направленных на изучение профессиональных и личностных качеств государственных служащих, а также оценку ими форм и методов управления персоналом. В связи с этим представляют интерес проведенные учеными в Российской академии государственной службы при Президенте РФ исследования кадровых процессов в Москве, Туле¹ и других регионах страны². Ряд трудов, освещающих результаты исследований кадров, изданы Северо-Кавказской академией государственной службы³.

В то же время научно-методическое и информационное обеспечение управления персоналом государственной службы значительно отстает от потребностей в принятии

¹ См.: Власти Москвы. Аппарат. Кадры. Технологии управления. - М., 1995; Охотский Е.В. Столичные власти в восприятии служащих и населения // Социс. 1996. № 4; Законодательство о государственной службе - кадровый менеджмент. Международный проект "Тасис". - М., 25-29 ноября 1996 г.; Охотский Е.В., Лыгов Б.В. Государственная служба как социальный институт. - М., 1996 и др.

² См.: Человек и реформы. Информационный бюллетень Центра социологических исследований. 1995. № 4.

³ См.: Профессионализм в системе государственной службы. - Ростов-на-Дону, 1997; Власть и управление. Вып. 1-3. Тезисы докладов и сообщений Всероссийской научно-практической конференции. Апрель 1997 г. - Ростов-на-Дону, 1997.

эффективных решений. Предстоит дальнейшая разработка инструктивно-методических материалов, определяющих содержание и характер, уровень нравственных и интеллектуальных норм мышления и действия персонала, позволяющих реализовывать внешние нормы государственной службы.

Представляется, что дальнейшее укрепление нормативно-правовой и методической базы управления персоналом следует развивать по пути повышения правового статуса органов управления государственной службой и кадровых служб государственных органов, установления четких правил, обеспечивающих взаимосвязь должностных перемещений государственных служащих с результатами обучения и использования полученных знаний. Особое значение имеет выработка правовых норм, обеспечивающих прохождение в федеральных государственных органах стажировки слушателей и преподавателей учебных заведений, занимающихся переподготовкой и повышением квалификации федеральных государственных служащих. Предстоит создать практически заново нормативно-методическую базу труда федеральных и других государственных служащих, находящуюся пока на крайне низком уровне. Важно также преодолеть некоторое отставание норм права об управлении персоналом от достижений современных наук в сфере управления государством и государственной службой.

Развитие нормативно-правовой и методической базы управления персоналом предполагает введение новых норм права. При этом важно учитывать отечественный и зарубежный опыт, а также российские традиции.

Контрольные вопросы и задания

1. Назовите субъекты управления персоналом государственной службы на федеральном и региональном уровне. Каковы их функции?
2. Какие отрасли права регулируют отношения, связанные с управлением персоналом государственной службы? Охарактеризуйте особенности норм этих отраслей права.
3. Раскройте сущность норм права, регулирующих прохождение государственной службы.
4. В чем состоит научно-методическое и информационное обеспечение управления персоналом государственной службы?

Глава IV

КАДРОВОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ: ЗАДАЧИ, МЕТОДЫ И ТЕХНОЛОГИИ

Основная задача кадрового планирования состоит в обеспечении органов государственной власти необходимым числом квалифицированных служащих с минимальными затратами при отборе и решении вопросов профессионального развития. Несовершенное планирование кадровых потребностей, а тем более его отсутствие, являются причиной того, что отбор государственных служащих ведется бессистемно, методом "латания дыр", срочного подбора претендентов на освобождающиеся вакансии.

Эффективное кадровое планирование положительно влияет на результаты деятельности государственного органа в следующих аспектах.

- *Совершенствование процесса приема на государственную службу.* Планирование является источником информации о потребностях государственного органа в персонале. Это дает возможность обеспечить поиск и отбор кандидатов на государственные должности на планомерной основе, снизить издержки и избежать кризисных ситуаций, связанных с нехваткой квалифицированных кадров.

- *Оптимизация использования персонала.* Детальное планирование позволяет выявить и продуктивно применить невостребованный потенциал государственных служащих путем расширения должностных обязанностей, перевода

работников на другие должности, планирования и развития их карьеры.

- *Организации непрерывного профессионального обучения государственных служащих на основе соответствующего плана, что позволяет обеспечить нужную квалификацию работников и добиться реализации поставленных целей с наименьшими издержками.*

- *Создание прочных основ для развития других программ управления персоналом.* Знание тенденций в динамике численности, изменении квалификационной структуры персонала позволяет разрабатывать долгосрочные программы в области профессионального развития кадров, управления деловой карьерой служащих и т.д.

- *Сокращение общих издержек на содержание персонала за счет продуманной, последовательной и активной политики на рынке труда.* Знание собственных потребностей на длительную перспективу дает возможность государственному органу использовать сложившуюся конъюнктуру на рынке труда и извлекать выгоду из меняющейся ситуации.

Кадровое планирование осуществляется как в интересах государственной службы, так и в интересах ее персонала. Для организации важно располагать в нужное время, в нужном месте, в нужном количестве таким составом персонала соответствующей квалификации, который необходим для решения возникающих задач, достижения ее целей. Умелое кадровое планирование создает благоприятные условия для мотивации высокоэффективной профессиональной деятельности государственных служащих. Их привлекают в первую очередь те государственные должности, где созданы благоприятные условия для творческого труда, развития их личных способностей, имеются возможности для карьеры, гарантирован высокий и постоянный заработок.

Следует помнить, что кадровое планирование приносит наибольший эффект, когда оно интегрировано в общий

процесс планирования в органе государственной власти. Оно дает ответы на следующие вопросы.

- Сколько государственных служащих, какой квалификации, когда и где будут необходимы?

- Каким образом можно привлечь нужный и сократить излишний персонал без нанесения социального ущерба?

- Как лучше использовать способности, знания и профессиональный опыт каждого государственного служащего?

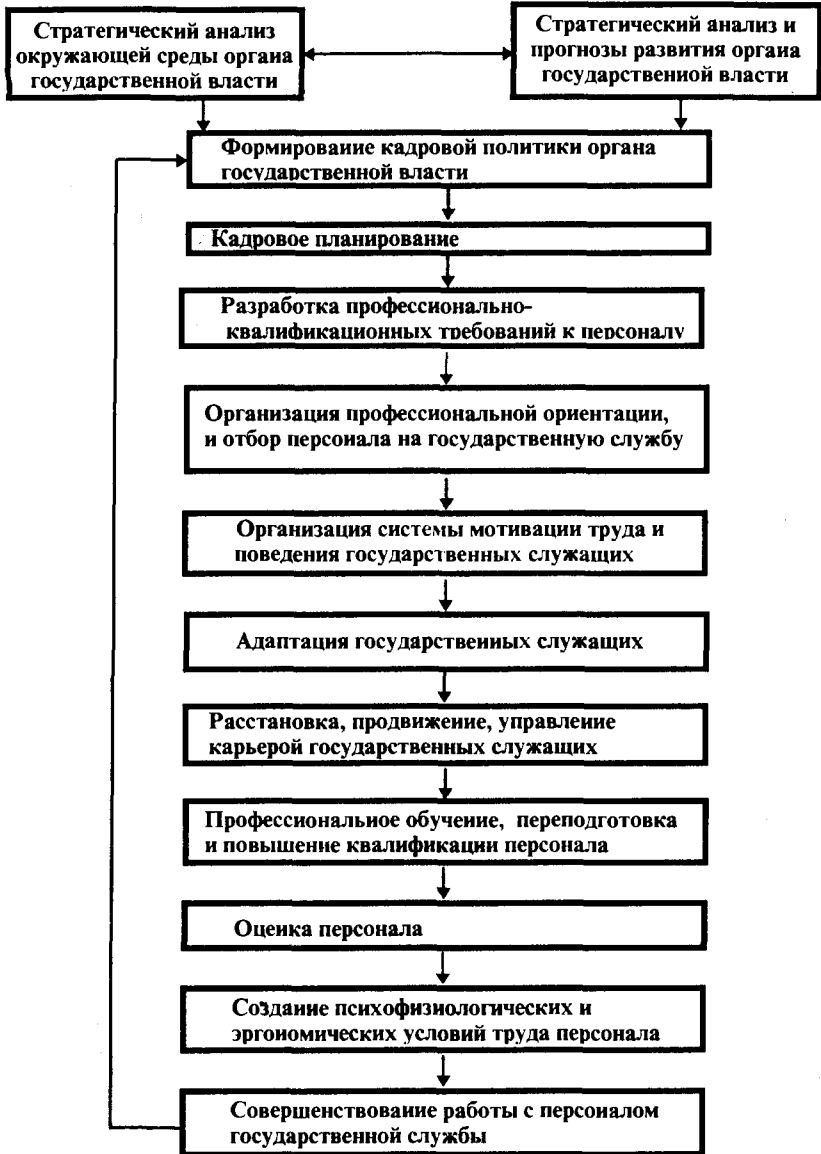
- Каким образом обеспечить развитие кадров, их знания и квалификацию в соответствии с новыми задачами, встающими перед государственной службой?

- Каких материально-финансовых затрат потребуют запланированные кадровые мероприятия?

Решению этих вопросов подчинено содержание всей работы по планированию, проведению обширного комплекса мероприятий по подготовке всех категорий государственных служащих, их адаптации к изменяющимся условиям. На схеме 1 показано место кадрового планирования в системе управления персоналом государственной службы.

Таким образом, кадровое планирование представляет собой осуществление комплекса взаимосвязанных мероприятий, имеющих своей задачей обеспечение государственных органов необходимым количеством и качеством персонала в нужный момент времени и с наименьшими издержками. Это предполагает своевременное выявление тенденций в развитии персонала, опережающее определение количественных и качественных требований к нему, отслеживание изменений в профессионально-квалификационной структуре государственных служащих, их эффективное использование. В современной практике используются различные методы кадрового планирования от самых простых до сложных многофакторных моделей.

Схема 1. Место кадрового планирования в системе управления персоналом государственной службы¹



¹ В качестве основы для данной и последующих схем, приведенных в этой главе использованы разработки коллектива авторов. См.: Управление персоналом организации: Учебник / Под ред. А.Я.Кибанова. - М.: ИНФРА-М, 1997. С. 174-179.

Наиболее простым и часто употребляемым методом является *экстраполяция*, которая состоит в перенесении сегодняшней кадровой ситуации в будущее. Привлекательность метода экстраполяции состоит в его общедоступности, а ограниченность - в невозможности учесть изменения в развитии государственного органа и внешней среды. Поэтому метод подходит для краткосрочного планирования и для государственных органов со стабильной структурой, действующих в стабильной обстановке. Метод скорректированной *экстраполяции* позволяет учесть изменения в численности и в профессионально-квалификационной структуре государственных служащих в связи, например, с изменением целей, задач, возрастанием объемов и масштабов деятельности государственного органа, а также ряда других факторов.

Метод *экспертных оценок* основывается на использовании мнений экспертов для определения потребностей в кадрах. Такими экспертами в системе государственной службы являются, прежде всего, руководители подразделений, а также специалисты кадровой службы. Они занимаются сбором и обработкой заявок, мнений, оценок экспертов. Для этого используются различные методы - групповое обсуждение, письменный обзор (каждому руководителю предлагается ответить на вопросник, подготовленный кадровой службой), метод Дельфи. Последний представляет собой письменный диалог между кадровой службой и группой экспертов. Кадровая служба разрабатывает вопросник по поводу потребностей в персонале и направляет его экспертам, затем обрабатывает их ответы и возвращает обобщенные результаты экспертам вместе с вопросами. Эта процедура повторяется до тех пор, пока эксперты не достигнут согласия при определении потребностей в государственных служащих.

Преимущества метода экспертных оценок заключаются в участии руководителей: в отборе кадров их знания и

опыт придают плану дополнительную весомость. Недостатки метода связаны с трудоемкостью процесса сбора и обработки информации, а также с субъективностью суждений экспертов.

Компьютерные модели дают комплексное решение. Они представляют собой наборы математических формул, которые позволяют одновременно использовать методы экстраполяции, экспертных оценок, а также информацию о динамике факторов, влияющих на потребности организации в персонале. Модели позволяют добиться наиболее точных прогнозов потребностей в сотрудниках, однако их высокая цена, а также необходимость специальных навыков для их использования ограничивают применение этого метода.

В зависимости от периода кадровое планирование подразделяется на стратегическое, тактическое и оперативное.

Сложность планирования на длительную перспективу сопряжена с трудностями прогнозирования социально-экономических и политических процессов, выявления факторов, влияющих на поведение людей.

На практике наиболее часто используется оперативное кадровое планирование. Оно представляет собой осуществление комплекса взаимосвязанных мероприятий, объединенных в оперативном плане работы с персоналом (см. схему 2).

Кадровое планирование охватывает ряд последовательных этапов. *На информационном этапе* производится сбор статистических данных и другой необходимой информации о персонале с помощью специально разработанных анкет и информационных листов. Они должны предоставить следующие данные.

- О постоянном составе персонала: фамилия, имя, отчество государственного служащего, место жительства, возраст, время поступления на государственную службу и т.д.

Схема 2. Алгоритм разработки и структура оперативного плана работы с персоналом государственной службы



* “Нет” означает логическое решение при рассмотрении вариантов плана. Если оно не является оптимальным, если решение по поводу дальнейших действий является отрицательным (“нет”), необходимо рассматривать варианты до тех пор, пока не будет найден оптимальный (“да”) и можно будет двигаться дальше. (Прим. авт.)

- О структуре персонала: должностная, квалификационная, половозрастная, национальная структура; доля в структуре персонала специалистов разных групп и руководителей и т.д.

- О сменяемости и текучести кадров.

- О продолжительности рабочего дня: полностью или частично занятые, продолжительность отпусков, потери времени из-за болезней и т.п.

- О заработной плате: ее структура, оплата по должностному окладу, дополнительная заработная плата, надбавки.

- Об услугах социального характера, предоставляемых государственным органом: расходы на социальные нужды, выделяемые в соответствии с законами, договорами и проч.

Анкеты и информационные листы составляются так, чтобы они наилучшим образом отражали потребности, цели и задачи данного органа государственной власти и, соответственно, кадрового планирования.

В целом же информация о персонале должна отвечать следующим требованиям:

- *простота* (информация должна содержать столько данных и только в том объеме, сколько необходимо в данном конкретном случае);

- *наглядность* (использовать таблицы, графики);

- *однозначность* (сведения должны соответствовать семантической, синтаксической и логической однозначности материала);

- *сопоставимость* (сведения должны приводиться в сопоставимых единицах и относиться к поддающимся сравнению объектам как внутри организации, так и вне ее);

- *преемственность* (сведения должны иметь одну методику подсчетов и одинаковые формы представления);

- *актуальность* (сведения должны быть свежими, оперативными и своевременными).

На втором этапе *разрабатываются варианты кадрового плана*. Это требует высокого профессионализма работников кадровых служб и больших затрат времени, которые впоследствии окупаются принятием варианта, наиболее близкого к оптимальному. Анализ кадровых планов проводится на основе сопоставления полученной информации с целями органа государственной власти.

Следует отметить, что в практической деятельности разработка вариантов кадровых планов проводится не всегда, а работники кадровых служб удовлетворяются разработкой единственного варианта, который, соответственно, далек от оптимальности. С точки зрения теории принятия управленческих решений более правильной является “черновая”, эскизная проработка нескольких вариантов кадровых планов, без их излишней детализации.

Следующий этап - принятие решения и утверждение одного из вариантов кадрового плана с точки зрения его наилучшего соответствия целям органа государственной власти. Принятый вариант является окончательным. Затем он дорабатывается до мельчайших деталей, уточняется количественными и качественными показателями.

Важной ступенью в процессе кадрового планирования является *планирование потребности в персонале*. Оно базируется на штатном расписании, плане замещения вакантных государственных должностей, плане организационного развития органа государственной власти. Наиболее приемлемым является использование штатно-номенклатурного метода, который позволяет определить как число государственных служащих на основе штатных расписаний, так и их качественные характеристики.

Основой для планирования служат квалификационные требования по государственным должностям государственной службы, а также порядок присвоения и сохранения квалификационных разрядов государственным служащим, которые определены соответствующими нормативно-пра-

новыми документами¹.

От качества разработки штата, должностных инструкций зависит достоверность расчетов, которые используются при формировании различных разделов кадрового плана.

Порядок планирования потребности в государственных служащих приведен на схеме 3.

Поскольку органы государственной власти являются открытыми социальными системами, их потребности в персонале возникают под воздействием как внутриорганизационных, так и внешних факторов. Важнейшим внутриорганизационным фактором является состояние самого органа государственной власти, динамика и тенденции его развития. Ясно, что развивающаяся организация нуждается в соответствующем количестве государственных служащих. Развитие государственных органов ведется на основе соответствующих планов развития, которые представляют собой совокупность организационного, финансового и других планов. Чем конкретнее сформулированы планы развития органа государственной власти, тем легче произвести предварительный количественный и качественный расчет будущей потребности в персонале. При планировании следует учитывать и такой внутриорганизационный фактор, как состояние и динамика развития персонала государственной службы: увольнения в связи с выходом на пенсию или по собственному желанию, декретные и календарные отпуска, потери рабочего времени из-за болезней и т.д. Кадровые службы должны отслеживать эту динамику, владеть в полном объеме всей информацией о персонале государственной службы и прогнозировать количественные

¹ См.: Положение о порядке присвоения и сохранения квалификационных разрядов федеральным государственным служащим (утверждено Указом Президента Российской Федерации от 22 апреля 1996 г. № 578) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 17. Ст. 1963. О квалификационных требованиях по государственным должностям федеральной государственной службы (Указ Президента Российской Федерации от 30 января 1996 г. № 123) // Российская газета. 1996. 3 февраля.

Схема 3. Планирование потребности в государственных служащих



и качественные характеристики имеющихся государственных служащих на планируемый период. Определение потребности в государственных служащих проводится путем

сравнения между будущей потребностью в персонале и его наличием по прогнозу. Рассчитанная потребность в государственных служащих обеспечивается через планирование и реализацию комплекса мероприятий. Это - проведение организационно-штатных мер (изменение организационной структуры органа власти, введение новых государственных должностей, новых схем управления). Это - меры по привлечению новых сотрудников, перераспределению, высвобождению, развитию государственных служащих и т.д.

Планирование привлечения, адаптации и высвобождения персонала органов государственной власти ставит своей задачей удовлетворение потребности в кадрах за счет внешних и внутренних источников. Последнее подразумевает, прежде всего, рациональное использование государственных служащих, имеющих в организации, путем их должностного развития и перемещения, управления их карьерой, создания более благоприятных условий труда. В последнее время среди ученых и практиков зреет устойчивое убеждение в необходимости организации государственной службы на основе пожизненного найма чиновников. В этой связи особенно актуальным является удовлетворение потребности в кадрах за счет своих внутренних источников. В чем преимущества такого пути? Обеспечивается быстрое замещение освобождающейся государственной должности. Создаются возможности для карьерного роста сотрудников. Претендент на государственную должность, как правило, хорошо знает особенности работы организации и быстро приспосабливается к новому состоянию (положению). В целом обеспечивается повышение мотивации государственных служащих, степени их удовлетворенности работой, снижаются затраты на привлечение сотрудников извне. Удовлетворение потребности в кадрах за счет внутренних резервов имеет и свои недостатки. В этом случае ограничены возможности для отбора претендентов на должность, так как приемником, как правило, автоматически

становится чиновник нижестоящего должностного ранга, имеющий большой стаж пребывания в государственной должности. В коллективе возникает напряженность или соперничество в случае появления нескольких претендентов на государственную должность. Наконец, такой путь способствует созданию духа “кастовой замкнутости” чиновничества.

Необходимо подчеркнуть, что потребность в государственных служащих не может быть удовлетворена только за счет своих внутренних резервов. Поэтому выявляется дополнительная потребность в кадрах и планируются источники ее удовлетворения за счет отбора на государственную службу новых работников, особенно молодежи с высоким личностным и лидерским потенциалом. Привлечение новых лиц в состав персонала связано с одной из важных проблем кадровой работы - необходимостью адаптации государственных служащих, т.е. вхождения работника в деятельность органа государственной власти, освоения им новых профессиональных, социальных и организационных требований, приспособления к условиям государственной должности.

При планировании адаптации государственных служащих учитывается несколько аспектов. Профессиональная адаптация означает освоение квалификационных требований государственной должности, совершенствование профессиональных навыков, получение дополнительных знаний. Организационная адаптация предусматривает усвоение роли и организационного статуса государственной должности в структуре органа государственной власти, а также понимание особенностей его функционирования в гражданском обществе. Социально-психологическая и психофизиологическая адаптация связана с освоением этики служебных отношений, норм поведения и взаимоотношений в новом коллективе, с приспособлением к новым физическим и психологическим нагрузкам, условиям трудовой деятельности.

Кадровое планирование решает задачи профессионально-квалификационного и должностного роста государственных служащих, создания необходимых для этого предпосылок и условий. В принципе, планирование должно определить все перспективные передвижения кадров в формируемом штате.

Планирование использования кадров осуществляется посредством разработки плана замещения штатных должностей. Использование персонала представляет собой комплекс мероприятий, направленных на обеспечение условий для наиболее эффективной творческой реализации профессионального и личностного потенциала государственных служащих на замещаемых государственных должностях.

Рациональное использование персонала в государственной службе обеспечивается прежде всего при соблюдении следующих условий: соответствие квалификационного и творческого потенциала государственного служащего, его психофизиологических данных требованиям государственной должности; рациональная занятость государственных служащих; эффективное использование интеллектуальных, организаторских, творческих возможностей работников через улучшение условий труда, компьютеризацию, улучшение эргономики и эстетики рабочего места; обогащение гуманизации труда, исключение из него монотонных, рутинных элементов; дифференцированный подход к различным категориям служащих (лицам пенсионного и предпенсионного возраста, учащейся молодежи, студентам, женщинам).

Важнейшей составной частью кадрового планирования является *планирование обучения, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих*. За основу могут быть приняты методические рекомендации по расчету потребности в переподготовке и повышении квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти, одобренные Министерством труда

Российской Федерации¹.

Этот расчет представляет собой оценку количества государственных служащих соответствующего органа государственной власти по группам государственных должностей, видам, формам, направлениям и срокам обучения, для которых обучение в текущем году является обязательным или целесообразным. Для расчета потребности в переподготовке и повышении квалификации государственных служащих используются формы расчетных документов. Они представляют собой таблицы, содержащие наименования должностей и должностных групп, а также перечни конкретных видов обучения (переподготовка, повышение квалификации), форм обучения (с отрывом, без отрыва от государственной службы), направлений работы (специализация по сферам деятельности и объемам обучения), сроков обучения государственных служащих.

Переподготовка чиновников планируется в случае имеющегося или возможного должностного перемещения (назначения на федеральную государственную должность иного профиля, замещения более высокой должности), что требует получения углубленных знаний в конкретных областях деятельности. Переподготовка планируется также для лиц, впервые принятых, например, на федеральную государственную службу, если они не имеют базового профессионально-управленческого образования или ранее состояли на федеральной государственной службе.

Повышение квалификации государственных служащих планируется и организуется соответствующим органом государственной власти для поддержания такого уровня квалификации кадров, который достаточен для эффективного исполнения должностных полномочий путем обучения с установленной периодичностью. Повышение квалификации планируется для лиц, впервые принятых на госу-

¹ См. Подготовка, переподготовка и повышение квалификации государственных служащих. Сборник нормативных и методических материалов. Выпуск 1. - М.: Дело, 1996. С. 96-98.

дарственную службу, если они имеют базовое профессионально-управленческое образование и ранее состояли на государственной службе, а также для чиновников в случае их должностного перемещения без изменения профиля основной деятельности.

Проведенный расчет в обучении кадров является основой для разработки плана мероприятий по обучению, переподготовке и повышению квалификации государственных служащих, а также для формирования предложений по объему и структуре государственного заказа на обучение. Планирование обучения, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих создает условия для мобильности, мотивации и саморегуляции их деятельности, ускоряет процесс их адаптации к изменяющимся условиям и требованиям государственной службы.

В органах государственной власти используется обучение с отрывом и без отрыва от государственной службы. Последняя форма обучения является более дешевой и оперативной, характеризуется тесной связью с повседневной работой. Она облегчает вхождение в учебный процесс государственных служащих, не привыкших к обучению в аудитории. Важнейшими методами обучения без отрыва от государственной службы являются использование усложняющихся заданий, организация и проведение стажировок, инструктажи, использование работников в качестве ассистентов, делегирование им части функций и ответственности.

Обучение с отрывом от государственной службы более эффективно, но связано с дополнительными финансовыми затратами и отвлечением работника от его служебных обязанностей. Эффективность обучения достигается использованием активных форм и методов. Важнейшие из них - чтение проблемных лекций, разбор конкретных ситуаций, проведение деловых игр, конференций, семинаров, консультаций, формирование групп по обмену опытом.

Новым перспективным направлением развития персо-

нала, повышения мотивации и стимулирования труда является *планирование карьеры, служебно-профессионального продвижения государственных служащих.*

Неотъемлемой задачей кадрового планирования является *планирование расходов на персонал.* Оно предполагает учет всех количественных и качественных структурных факторов, соответствующих ценовых и тарифных компонентов. В первую очередь следует иметь в виду следующие статьи затрат: основная и дополнительная заработная плата государственных служащих, отчисления на социальное страхование, расходы на командировки и транспорт; расходы на подготовку, переподготовку и повышение квалификации кадров; расходы, связанные с доплатами и компенсациями на питание, жилищно-бытовое обслуживание, санаторно-курортное лечение, отдых, обеспечение детскими учреждениями. Следует также планировать расходы на охрану труда и окружающей среды, на создание более благоприятных условий труда (соблюдение требований психофизиологии и эргономики труда, технической эстетики), здорового психологического климата в организации. При большой текучести кадров могут появиться дополнительные расходы, связанные с поисками новых сотрудников, их обучением и освоением государственных должностей.

Все большее значение приобретают *регулярный контроль и развитие отдельных видов планирования,* которые предъявляют высокие требования к самим работникам кадровых служб. Они должны владеть кадровыми технологиями, хорошо разбираться в профессиональной деятельности государственного органа, вносить соответствующие корректировки в кадровые процессы.

Потребность и готовность государственных органов к введению систематического кадрового планирования возрастает по мере увеличения размеров и сложности задач органов государственной власти. Чем крупнее такой орган, тем труднее учесть многообразие кадровых процессов, тем больше возрастает роль кадрового планирования.

Важнейшим условием реализации его задач является эффективная работа кадровых служб, четкая организация этого процесса, привязанная к общей процедуре планирования деятельности государственного органа. Именно эта служба призвана определять требования к кадровому потенциалу, изменениям в профессионально-квалификационной структуре служащих, оценивать влияние структурных сдвигов в штатах, заботиться о трудоустройстве высвобождающихся сотрудников. Она выполняет все штабные функции, связанные с разработкой и реализацией кадровых планов. Вместе с тем не снимается ответственность за разрешение соответствующих вопросов с руководителями функциональных и отраслевых подразделений.

Таким образом, своевременное комплектование кадрами всех ключевых подразделений государственного органа становится невозможным без четкого кадрового планирования, которое помогает отслеживать изменения в профессионально-квалификационной структуре кадров, выявлять тенденции в развитии персонала, своевременно определять качественные и количественные требования к нему, повышать эффективность использования кадрового потенциала.

Контрольные вопросы и задания

1. Какое место занимает кадровое планирование в системе управления персоналом?
2. В чем состоит сущность кадрового планирования?
3. Назовите методы планирования, используемые в современной практике, дайте им краткую характеристику.
4. Какая информация необходима для кадрового планирования?
5. Опишите технологию планирования обучения, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих.

Глава V

ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЙ ОТБОР И ПРИЕМ НА ГОСУДАРСТВЕННУЮ СЛУЖБУ

История развития государства как социального института и органа управления свидетельствует о том, что общество объективно заинтересовано в том, чтобы на государственной службе находились культурные, образованные, профессионально подготовленные граждане.

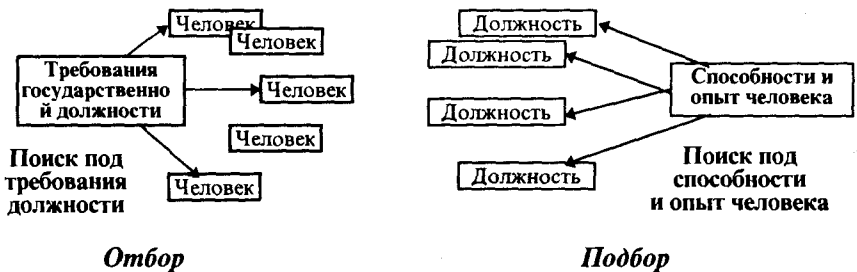
В отечественной и зарубежной практике накоплено немало механизмов, обеспечивающих высокое качество персонала уже с момента поступления на государственную службу. Рассмотрим некоторые из них. Важными элементами таких механизмов и технологий выступили **отбор, профессиональный отбор и подбор, процедуры приема** на государственные должности.

Отбор персонала на государственную службу представляет собой систему мероприятий, способствующих формированию такого состава государственных служащих, количественные и качественные характеристики которого отвечали бы целям и задачам государственной службы. В самом общем виде отбор персонала - это идентификация, сопоставление, соотнесение наиболее общих требований, присущих или выдвигаемых организацией, сферой деятельности персонала с характеристиками конкретного человека. **Отбор** персонала необходимо отличать от **подбора** персонала. В процессе **отбора** происходит поиск людей на

определенные должности с учетом установленных требований социального института, видов деятельности в сфере государственной службы. При **подборе** - осуществляется поиск, идентификация требований различных должностей, видов деятельности в сфере государственной службы под известные возможности человека, накопленный им профессиональный опыт, стаж и способности. Упрощенно это различие представлено на схеме 1.

В процессе отбора людей на государственную службу решаются задачи комплектования персоналом органа государственной власти, государственных должностей, исходя из наиболее общих требований к человеку как носителю определенных социальных качеств, учитывая также состояние здоровья будущего работника, возраст, уровень образования, гражданство, стаж работы и др. Такой отбор способствует успеху поиска специалистов, пригодных к государственной службе как социальному институту, а не выполнения конкретного вида профессиональной деятельности.

Схема 1. Различие отбора и подбора персонала



Составной частью отбора граждан на государственную службу является **профессиональный отбор**. Это более тонкая, по сравнению с отбором, процедура идентификации характеристик человека и требований государственной должности. Критерии профессионального отбора обуслов-

лены той предметной областью, которая составляет содержание функционала должности. Именно в ходе профессионального отбора человек подбирается на должность по критериям профессиональной подготовленности и опыта, уровня и профиля образования. Важным элементом профессионального отбора является профессиональный психологический отбор. С его помощью осуществляется идентификация психологической структуры профессиональной деятельности и психологических характеристик личности. В структуру профессионального отбора включается медицинский, физиологический и другие его разновидности.

В практической работе по управлению персоналом профессиональный отбор занимает одно из важных направлений деятельности руководителей органов государственной власти и кадровых служб. Потребность в нем обусловлена постоянной необходимостью комплектования государственной службы как профессиональной деятельности государственными должностями, подходящими для этого профессионалами. При профессиональном отборе приоритет отдается интересам организации, и идет поиск человека под профессионально - квалификационные требования должности. Однако жизненные ситуации порой вносят свои коррективы в планы кадровых органов и в планы самого государственного служащего. Иногда по состоянию здоровья государственного служащего, по причине взаимоотношений с руководством или коллегами, по семейным обстоятельствам или в целях соблюдения норм трудового законодательства, а также для наиболее рационального использования в интересах дела его профессиональных возможностей требуется подобрать для этого человека наиболее подходящую должность. В этом случае речь уже идет о **профессиональном подборе**.

С внедрением в практику работы кадровых служб технологий планирования карьеры государственных служа-

щих, организации неформальной работы с резервом, реализации выводов аттестации государственных служащих. Потребность в профессиональном подборе существенно возрастет. Его важнейшая задача состоит в том, чтобы рационально распорядиться профессиональным потенциалом тех или иных государственных служащих, находить или вводить для них такие должности, где их профессиональный опыт может быть реализован на максимальном уровне. Таким образом, при профессиональном подборе исходят из приоритета интересов профессионала. Посредством этого удовлетворяется потребность организации в квалифицированных кадрах.

Отбор и профессиональный отбор персонала на государственную службу как система мероприятий строится на основе принципов, механизмов, совокупности процедур. Основные организационно-правовые **принципы отбора** персонала базируются на положениях Конституции Российской Федерации, федеральных законов, в частности, на законе "Об основах государственной службы Российской Федерации", "Положения о проведении конкурса на замещение вакантной государственной должности федеральной государственной службы", на законах субъектов Российской Федерации.

Что это за принципы?

- *Принцип гарантии государством равенства прав и свобод* человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

- *Принцип запрещения любых форм ограничения прав граждан* по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности.

- *Принцип равных прав и свобод*, а также равных возможностей их реализации для мужчины и женщины.

- *Принцип равного права граждан Российской Федерации участвовать в управлении делами государства* как непосредственно, так и через своих представителей.

- *Принцип равного права свободно распоряжаться своими способностями к труду*, выбирать род деятельности и профессии.

- *Принцип равного доступа к государственной службе* всех граждан Российской Федерации.

Особенно необходимо обратить внимание при организации отбора персонала и на такое важное положение Конституции РФ, которое гласит: "Никто не может быть без добровольного согласия подвергнут медицинским, научным или иным опытам"¹. Для практики отбора граждан на государственную службу это положение означает, что только при добровольном согласии гражданина можно использовать незапрещенные процедуры оценки (например, тестирование) его личностных, профессиональных и иных качеств.

Среди принципов государственной службы, изложенных в Федеральном Законе "Об основах государственной службы Российской Федерации", ряд из них также следует рассматривать как принципы организации отбора и профессионального отбора персонала на государственную службу. Так, **принцип равного доступа граждан к государственной службе в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой** означает, что приоритетного права поступления на государственную службу нет ни у одного гражданина. Для общества важно, чтобы его способности и профессиональная подготовка соответствовали требованиям государственной службы.

Принцип профессионализма и компетентности государственных служащих по сути устанавливает важнейшие требования к профессиональному отбору государственных

¹ Конституция Российской Федерации, ст. 21.

служащих на государственные должности. Поэтому не случайно в этом принципе соединены две важные характеристики человека - профессионализм и компетентность. Профессионализм означает высокую степень овладения человеком профессиональными знаниями, умениями, навыками, наличие у него профессионального психологического опыта. Это высшая степень профессионального развития и состояние потенциала профессионального опыта человека.

Компетентность - это степень выраженности, проявленности присущего ему профессионального опыта в рамках компетенции конкретной должности. Компетентность - это деятельная сущность профессионала. Профессионализм и компетентность - две стороны, две неразрывные, взаимосвязанные характеристики человека как профессионала. Для проявления профессионализма человека необходимы определенные условия. Смысл этого принципа и состоит в том, чтобы содержание профессионализма соответствовало структуре компетенции должности. Только в этом случае можно ожидать высшего проявления профессионализма - компетентности человека. Поэтому компетентность - это и показатель степени соответствия, адекватности его профессионализма и содержания компетенций должности. Профессионализм выступает как необходимое условие проявления компетентности. Если содержание профессионализма, профессионального опыта государственного служащего неадекватно структуре профессионально-квалификационных требований должности, ее специализации, компетенции, то нет и достаточных условий для проявления его профессионализма. Вряд ли можно говорить о его компетентности на непрофильной для него должности. Поэтому профессионализм и компетентность как принцип профессионального отбора призван обеспечить единство профессиональных возможностей человека и условий его реализации, соответствующей компетенции

должности.

При отборе граждан на государственную службу важно учитывать **принцип единства основных требований, предъявляемых к государственной службе**. Применительно к практике отбора это означает, что должны быть установлены единые правила приема при поступлении граждан на государственную службу, критерии оценки при проведении конкурса документов и конкурса испытаний. В процессе профессионального отбора важно установить единые требования квалификационного экзамена по специализациям государственных должностей и др. Из этого принципа вытекает и единство критериев, а также ограничений, устанавливаемых при приеме и нахождении граждан на государственной службе.

Принцип внепартийности государственной службы и отделения религиозных объединений от государства. В ходе отбора граждан на государственную службу этот принцип не ориентирует на учет социальных отношений, в которые включен человек, поступающий на государственную службу, не принимает во внимание его ценностные ориентации и политические пристрастия. Следовательно, граждане и религиозные объединения должны знать, что государственная служба есть религиозно- и партийно-нейтральный социальный институт и сфера профессиональной деятельности. Вектор этого принципа обращен к общественности и предупреждает ее о том, что государственной службе чужда как партийная, так и религиозная ангажированность.

Отбор граждан на государственную службу осуществляется с учетом ряда критериев. С определенной долей условности их можно разделить на **формальные, социальные и профессионально - квалификационные** (схема 2.).

Схема 2. Структура критериев отбора



К **формальным** критериям отбора относятся требования к перечню документов, которые гражданин представляет при поступлении на государственную службу. Они установлены законом "Об основах государственной службы Российской Федерации". Это: личное заявление; документ, удостоверяющий личность; трудовая книжка; документы, подтверждающие профессиональное образование; справка из органов государственной налоговой службы о представлении сведений об имущественном положении. Могут потребоваться и другие документы, если это предусматривается федеральным законом.

К **формальным** критериям отбора относятся и ограничения, связанные с государственной службой. Они, с одной стороны, ограничивают приток граждан на государственную службу, если граждане их не принимают или подпадают под их действие. С другой стороны, они служат теми **формальными** требованиями, которыми призваны руководствоваться органы государственной власти и кадровые службы при отборе граждан.

Федеральный закон "Об основах государственной службы Российской Федерации" (ст. 11) определяет перечень таких ограничений¹.

¹ См.: Российская газета. 1995. 3 июля.

Государственный служащий не вправе:

1) заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельностью;

2) быть депутатом законодательного (представительного) органа Российской Федерации, законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления;

3) заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц;

4) состоять членом органа управления коммерческой организацией, если иное не предусмотрено федеральным законом или если в порядке, установленном федеральным законом и законами субъектов Российской Федерации, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией;

5) быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он состоит на государственной службе, а также в том органе, который непосредственно подчинен или непосредственно подконтролен ему;

6) использовать в неслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, другое государственное имущество и служебную информацию;

7) получать гонорары за публикации и выступления в качестве государственного служащего;

8) получать от физических и юридических лиц вознаграждения (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения), связанные с использованием должностных обязанностей, в том числе и после выхода на пенсию;

9) принимать без разрешения Президента Российской Федерации награды, почетные и специальные звания иностранных государств, международных и иностранных ор-

ганизаций;

10) выезжать в служебные командировки за границу за счет физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с международными договорами Российской Федерации или на взаимной основе по договоренности федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации с государственными органами иностранных государств, международными и иностранными организациями;

11) принимать участие в забастовках;

12) использовать свое служебное положение в интересах политических партий, общественных, в том числе религиозных, объединений для пропаганды отношения к ним. В государственных органах не могут образовываться структуры политических партий, религиозных, общественных объединений, за исключением профессиональных союзов.

Кроме того, государственный служащий обязан передавать в доверительное управление под гарантию государства на время прохождения государственной службы находящиеся в его собственности доли (пакеты) акций в уставном капитале коммерческих организаций в порядке, установленном федеральным законом.

К **социальным** критериям при отборе граждан на государственную службу следует отнести сведения о возрасте, состоянии здоровья, информацию об имущественном положении, о родственниках с другими государственными служащими, о владении государственным языком, о наличии гражданства и некоторые другие. Их перечень установлен п. 1, 2, 3 ст. 21, а также п. 2 ст. 25 Федерального закона "О государственной службе Российской Федерации". Гражданин не может быть принят или оставаться на государственной службе в следующих случаях:

- при признании его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу;

- при лишении его права занимать государственные должности государственной службы в течение определенного срока решением суда, вступившего в законную силу;

- при наличии подтвержденного заключением медицинского учреждения заболевания, препятствующего исполнению им должностных обязанностей;

- при отказе от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну, если исполнение должностных обязанностей по государственной должности государственной службы, на которую претендует гражданин, связано с использованием таких сведений;

- при близком родстве или свойстве (родители, супруги, братья, сестры, сыновья, дочери, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с государственными служащими, государственная служба которых связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

- при утрате гражданства Российской Федерации, наличии гражданства иностранного государства (за исключением случаев, когда доступ к государственной службе урегулирован на взаимной основе межгосударственными соглашениями).

Кроме того, на государственную службу гражданин не может быть принят, если он отказывается ежегодно представлять в органы государственной налоговой службы сведения о полученных им доходах и имуществе, принадлежащем ему на праве собственности, являющихся объектами налогообложения. Актуальность искоренения коррупции в государственном аппарате потребовала распространения декларирования доходов и на членов семей государственных служащих.

Социальными критериями являются требования к владению государственным языком, а также возрастные границы поступления и пребывания на государственной

службе. Так, право поступления на государственную службу имеют граждане Российской Федерации не моложе 18 лет, а предельный возраст для нахождения на государственной должности государственной службы - 60 лет. Федеральный закон допускает продление нахождения на государственной службе государственных служащих, занимающих только высшие, главные и ведущие государственные должности государственной службы, до 65 лет.

Профессионально-квалификационные критерии отбора на государственную службу представляют собой совокупность требований к профилю, уровню профессионального образования и соответствия его специализации государственной должности, стажу и опыту работы по специальности, уровню знаний Конституции Российской Федерации, федеральных законов, конституций, уставов и законов субъектов Российской Федерации применительно к исполнению соответствующих должностных обязанностей.

Российское законодательство устанавливает единые требования к уровню профессионального образования для лиц, претендующих на замещение государственных должностей государственной службы.

Так, для замещения **младших** государственных должностей государственной службы необходимо иметь среднее профессиональное образование по специализации государственных должностей государственной службы или образование, считающееся равноценным. **Ведущие и старшие** государственные должности государственной службы требуют от претендентов высшего профессионального образования по специальности "государственное управление" либо по специализации государственных должностей государственной службы или образование, считающееся равноценным. Для **высших и главных** государственных должностей - высшее профессиональное образование по специализации государственных должностей государственной службы или образование, считающееся равноценным, с

дополнительным высшим профессиональным образованием по специализации государственных должностей государственной службы.

Что касается других требований к государственным должностям государственной службы, то они могут устанавливаться федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также нормативными актами государственных органов - в отношении государственных служащих этих органов.

В числе таких требований могут выступать требования по стажу работы и опыту работы по специальности, стажу работы в органах государственной власти и др. Эти требования, как правило, характеризуют уровень владения конкретной предметной областью должности и свидетельствуют о квалификации человека. Разработка таких требований - одна из актуальных задач практики становления государственной службы. Для государственных должностей федеральной государственной службы Указом Президента РФ "О квалификационных требованиях по государственным должностям федеральной государственной службы" (от 30 января 1996 г. , № 123) такие требования установлены¹ (см. табл. 1).

Таблица 1

Требования по государственным должностям

Группы должностей Требования	Высшие	Главные	Ведущие	Старшие	Младшие
Стаж государственной службы на должностях	Главных не менее 2 лет	Ведущих не менее 2 лет	Старших не менее 2 лет	Не установлен	Не установлен
Опыт работы по специальности	Не менее 5 лет	Не менее 3 лет	Не менее 3 лет	Не менее 3 лет	Не установлен

¹ См.: Российские вести. 1996. 3 февраля.

Совокупность перечисленных критериев составляет основу требований для организации профессионального отбора граждан на государственную службу. Однако каждая государственная должность государственной службы характеризуется своей специализацией, т.е. установленной профессиональной предметной областью. И вполне естественно, что это обуславливает и специфику содержания профессионально-квалификационных требований, которые необходимо учитывать при приеме граждан на государственную службу.

Прием граждан на государственную службу проводится дифференцированно, в зависимости от категории и группы, к которой принадлежит государственная должность государственной службы. Он включает: процедуры замещения и назначения. **Назначение на должность** - это юридическое оформление (закрепление) должностного статуса государственного служащего, произведенное соответствующим органом власти и выраженное в форме распорядительного документа - постановления, указа, приказа и др. Назначение граждан на государственную службу завершает процесс замещения должности и оформляется приказом по государственному органу.

Замещение должности - это способ приобретения государственным служащим должностного статуса, оформленного назначением. К числу основных способов замещения должностей следует отнести: **конкурс, избрание, выбор, выборы**. Все эти способы нашли отражение в Федеральном законе "Об основах государственной службы Российской Федерации" и в законах о государственной службе субъектов Российской Федерации.

Конкурс на замещение должности - это выявление из числа кандидатов на замещение должности человека, наиболее соответствующего требованиям должности (условиям конкурса). Конкурс предполагает: обязательное наличие не менее 2-х претендентов на замещение должности;

органа, уполномоченного оценивать характеристики конкурсантов (государственные конкурсные комиссии, например); критерии оценки претендентов; процедуры проведения конкурса.

Победителем конкурса становится тот кандидат, показатели которого выше показателей других претендентов. Результаты конкурса, оформленные решением соответствующей комиссии, являются необходимым и достаточным основанием для назначения на должность.

Основным способом замещения вакантных государственных должностей государственной службы является **конкурс документов и конкурс-испытание**. Федеральный закон (ст. 21.) "Об основах государственной службы Российской Федерации" предусматривает различие в проведении конкурса, а следовательно, и в приеме граждан на должности государственной службы категории "Б" и "В".

Если учесть, к примеру, что государственные должности государственной службы 1 и 2-й группы категории "В" федеральных органов власти составляют примерно более 85% (из них около половины младших должностей), то процедуры приема на государственную службу фактически не обеспечивают защиту общества от субъективизма тех, кому предоставлено право формировать большую часть состава государственных служащих.

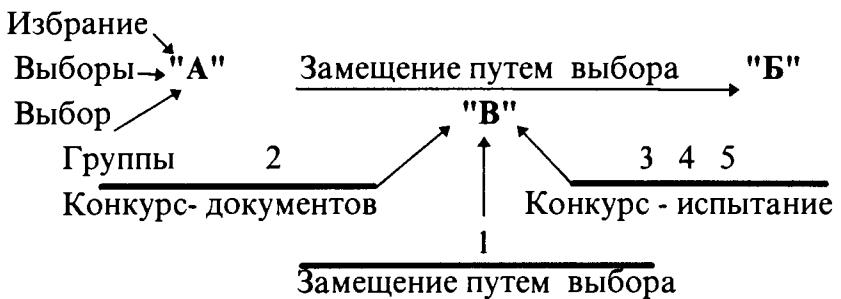
Избрание на должность - это определение из числа кандидатов на замещение должности одного из претендентов специально уполномоченным коллективным органом. Этот способ замещения должности предполагает, как правило, обязательное наличие у претендентов формальных признаков для участия в процедуре избрания. Количество претендентов не обязательно должно быть более одного.

Выбор на должность - это определение из числа претендентов на замещение должности одного из кандидатов соответствующим органом, либо соответствующим должностным лицом. Этот способ замещения должности не обяза-

тельно предполагает гласное обсуждение кандидатов (или их документов) и мотивов выбора уполномоченного органа. Этот способ замещения должностей присущ для группы младших должностей государственной службы категории "В", а также для государственных должностей государственной службы категории "Б". Ряд государственных должностей категории "А" также замещается при помощи этого способа, например, министры, судьи.

Выборы на должность - это определение из числа претендентов на должность путем голосования (открытого или тайного) членами коллектива, выборщиками, избирателями. Результаты выборов являются необходимым и достаточным условием для занятия должности. Это наиболее распространенный способ замещения государственных должностей депутатского корпуса, руководителей глав администраций и руководителей представительных органов власти субъектов Российской Федерации. Наиболее часто происходит замещение должностей этим способом в общественных, политических, научных и других организациях (см. схему 3).

Схема 3. Замещение государственных должностей



Профессиональный отбор персонала на государственную службу выполняет ряд важных функций. В их числе **функция защиты общества** от тех категорий людей, кото-

рые либо по формальным, социальным, но, прежде всего, по профессионально-квалификационным критериям не удовлетворяют требованиям, предъявляемым к государственным служащим, а также государственным должностям государственной службы. Профессиональный отбор проводится после того, как

выяснилось, что претендент на государственную должность соответствует формальным и социальным критериям отбора. Такой метод выполняет **роль защитного механизма** общества от непрофессионалов, людей не только не владеющих соответствующими профессиональными качествами, но и не способных их приобрести в будущем. Следовательно, при приеме граждан на государственную службу необходимо использовать весь арсенал доступных методов оценки профессиональной пригодности и профессиональной направленности личности.

Профессиональный отбор выполняет и **функцию рационального использования профессиональных возможностей человека**. Она воплощается не только в практической помощи человеку в профессиональном самоопределении при поступлении на государственную службу, особенно это важно для молодежи, но и в практике **продолженного** (постоянно протекающего) профессионального отбора государственных служащих в период нахождения на государственной службе. Специалисты кадровых служб, руководители структурных подразделений должны уметь выявлять профессиональную предрасположенность человека, создавать условия для реализации его профессиональных способностей, развивать эти способности. Это более рациональный способ повышения эффективности работы любой организации: неразумно заставлять людей делать то, что они хорошо делать не могут, а если и смогут, то это потребует от них чрезмерных усилий и затрат.

Профессиональный отбор выполняет также **функцию активного и динамичного накопления профессионального**

опыта предшествующих поколений. Ведь чем более способен человек усвоить накопленные профессиональные знания, овладеть соответствующими умениями, навыками, тем активнее и динамичнее, а следовательно, быстрее он это сделает. Поэтому эта функция профессионального отбора всецело обеспечивает качество и высокие темпы профессионального становления государственной службы, а также снижает экономические затраты общества на ее содержание.

Таким образом, профессиональный отбор и прием граждан на государственную службу несут значительную нагрузку в практике становления эффективной и жизнеспособной отечественной системы государственного управления. Дальнейшее совершенствование этих кадровых технологий и механизмов - залог наличия в России высокопрофессионального состава государственных служащих.

Контрольные вопросы и задания

1. В чем состоит отличие отбора и подбора персонала?
2. Перечислите организационно-правовые принципы отбора персонала на государственную службу.
3. Объясните содержание принципа профессионализма и компетентности при отборе персонала на государственную службу.
4. Какова структура и содержание основных критериев отбора персонала на государственную службу?
5. Раскройте содержание основных способов замещения государственных должностей.

Глава VI

АДАПТАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ, ВПЕРВЫЕ ПРИНЯТЫХ НА ГОСУДАРСТВЕННУЮ СЛУЖБУ

Вектор современного социально-экономического развития, направленный в сторону формирования новой российской государственности и осуществления рыночных реформ хозяйствования, предопределил качественно новые подходы к роли и становлению государственной службы. Это относится как к организации деятельности служащих, их подготовки, так и к процедуре отбора кандидатов в структуры федерального управления.

Гражданин, принятый на государственную службу, должен вырабатывать навыки и умения управлять от имени государства, в соответствии с его законами и установлениями. Опыт показывает, что это нелегкая задача. По данным исследований, даже способные работники вынуждены подолгу “засиживаться” на первоначальных должностях, продвигаться по службе в два-три раза медленнее, чем на ведущих и высших должностях. В результате происходит потеря времени для служащего и ущерб для государственного органа, не сумевшего правильно организовать вхождение специалиста в работу на первоначальном этапе его деятельности.

Вхождение впервые принятого на государственную службу работника требует дополнительных усилий как со

стороны служащего, так и со стороны государственного органа, его руководителей, должностных лиц, кадровых служб. При этом **адаптация государственного служащего** (от лат. *adaptatio* - приспособить) означает приспособление, привыкание гражданина к требованиям профессии государственного управленца, усвоение им организационно-технических и социальных норм поведения в государственном органе, общения с людьми вне этого органа и т.д.

Профессиональная деятельность в период адаптации зависит от функций государственного органа и его места в системе государственного управления, специфики конкретной должности и профессии, от индивидуальных особенностей государственного служащего, его опыта, уровня знаний, умений и навыков, а также от его способностей к адаптации, к освоению нового, неизвестного. В результате адаптации изменяются в лучшую сторону количественные и качественные показатели управленческой деятельности, становится более добросовестным отношение к службе, усиливается ориентация на сохранение места работы, должности, профессии, на повышение квалификации и осуществление профессиональной карьеры в данном органе или сфере управления.

После приема на службу на передний план выдвигаются задачи приспособления к новой социальной и профессиональной среде, освоения должностных обязанностей, восприятия целей и ценностных ориентаций государственной службы. Важно познакомить новых служащих с должностными инструкциями, где указываются их задачи и обязанности, права и ответственность, место в служебной иерархии и порядок назначения на должность, а также с положениями, характеризующими полномочия государственного органа, другими нормативными актами.

Должностные лица государственного органа, отвечающие за организацию труда государственных служащих, в том числе и “новичков”, должны позаботиться о создании

у последних положительной мотивации деятельности, прежде всего обеспечив высокую содержательность труда, раскрыть возможности профессионального и должностного роста, что положительно влияет на отношение к работе.

Первостепенную роль на этапе адаптации играет коллектив государственного органа, его активность в оказании помощи впервые принятому работнику. Такая помощь исходит прежде всего от коллег по работе, опытных служащих, которые иногда официально, а в большинстве случаев неофициально выполняют роль наставников.

Руководители соответствующих подразделений государственного органа, поддерживая практику наставничества, обычно заботятся о том, чтобы рабочее место впервые принятого работника было рядом с опытным государственным служащим: наблюдение за его действиями, поведением может дать много полезного для “новичка”, особенно в плане освоения умений и навыков управленческого труда, прежде всего умения работать с документами, информацией, приобретения навыков работы с техническими средствами, соблюдения служебной этики и делового стиля общения, развития предприимчивости и самооценки.

От формальных и неформальных наставников во многом зависит формирование у вновь принятых на службу государства отношения к работе, своему служебному долгу, понимание организаторской деятельности, оценка возможностей влияния на людей, умение выделять главные звенья деятельности, воспринимать советы и рекомендации собеседников, ставить задачи, проявлять лидерские качества. Работник, впервые принятый на государственную службу, может многое почерпнуть у опытных служащих о методах государственного управления, стиле работы должностного лица, его умении менять стиль управления в соответствии с реальной ситуацией, приемах экономии времени как уникального ресурса и т.д.

Кроме того, опытный служащий обычно знакомит но-

вого работника с традициями коллектива, образцами выполнения служебного долга, опытом управленческой деятельности, помогает советами и рекомендациями по существу действий и поведения вновь принятого работника, предостерегает его от просчетов, ошибок, нарушений служебной этики. Подобным образом могут поступать и другие опытные служащие вследствие действия механизмов неформальной организационной структуры в системе государственной службы. Тем более, что молодые служащие особенно нуждаются в выражении со стороны коллег участия, одобрения, признания.

Более высокий уровень адаптации предполагает введение вновь принятого служащего в практическую деятельность государственного органа по осуществлению управленческих функций: включение в состав рабочих групп по подготовке важных постановлений, проверке работы подведомственных организаций, сбору, анализу и обобщению управленческой информации, изучению и разработке актуальных проблем совершенствования деятельности государственного органа и его отдельных подразделений, а также привлечение “новичка” к участию в работе коллегий, совещаний, семинаров и т.д. Подобное участие в практической деятельности обогащает опыт, способствует овладению приемами работы, приобретению новых навыков и умений, осознанию целей управленческого труда, расширению неформальных связей.

Большое значение имеет планирование карьеры вновь принятого на государственную службу гражданина. Руководитель подразделения, начальник кадровой службы и наставники должны оценить материалы личного дела, сформированного при поступлении служащего в аппарат государственного органа, и на этой основе сделать выводы о перспективах его профессионального и должностного роста. Обсуждение этих перспектив с новым работником в период его адаптации позволяет усилить мотивацию к

профессии государственного служащего, закрепиться на работе в государственном органе, выработать планы практических действий по служебному продвижению государственного служащего как со стороны его самого, так и со стороны государственного органа, служб управления персоналом.

Государственный служащий, планируя служебную карьеру, может, при поддержке наставников и должностных лиц государственного органа, ускорить процесс адаптации путем осуществления следующих мероприятий: поставить крупные цели в деле своего профессионального и должностного роста (“не просто плыть, а добиваться высших результатов”); выступать на конференциях и семинарах; браться за перспективные проекты; регулярно делать краткий обзор своих достижений и промахов; поддерживать свой высокий имидж; иметь четкий план карьеры и т.д.

Что касается государственного органа, то он может способствовать молодому служащему в профессиональном и должностном росте путем ротации кадров, горизонтального перемещения по отделам и секторам, направления на учебу, стажировку; путем разработки и реализации плана профессионального и должностного роста сотрудника, объединения усилий сотрудника, его непосредственного руководителя и специалистов в области управления персоналом, т.е. реализации идеи “Партнерство в развитии карьеры”.

Карьера “молодых” государственных служащих начинается с первых дней вхождения в ответственную роль, связанную с освоением новых, ранее незнакомых, профессиональных условий. И от того, каким будет это вхождение, во многом зависит не только качество и эффективность государственной службы в целом, но и сама карьерная судьба специалиста. Актуальность данной проблемы обусловлена отчасти тем, что в нынешних условиях более

60% руководителей стремятся планировать карьеру, испытывая потребность в консультациях по вопросам профориентации, адаптации в новых условиях. Это особенно относится к организации их дополнительного образования, непосредственно профессиональной подготовки и повышения квалификации.

Масштабы кадрового обновления структур федеральной власти определяют необходимость значительного приращения профессионализма и компетентности персонала федеральных органов управления. Если учесть к тому же фактор неподготовленности значительной части кадров, начинающих работу в органах государственного управления, то станет понятной актуальность и значимость задач, относящихся к адаптации и ориентации государственных служащих в новых условиях, качественного профессионального обучения молодых управленческих кадров.

Переподготовка и повышение квалификации государственных служащих сегодня является одним из важных приоритетов кадровой политики Российского государства. Данным приоритетом определяются эффективность государственного управления, надежды на восстановление управляемости экономики, возможность усиления влияния федеральных органов власти на развитие рыночных методов хозяйствования. Низкий профессионализм государственной службы сказывается на ее способности регулировать многочисленные социальные конфликты, медленном освоении технологии социального партнерства.

Федеральным Законом "Об основах государственной службы Российской Федерации" установлены не только правовые положения организации государственной службы, порядок ее прохождения и правовое положение служащих, но и требования к государственным служащим в отношении их специального образования, профессиональной аттестации, квалификационных экзаменов.

В условиях поиска новых подходов к решению кадровых проблем качественное обновление, повышение профессионализма и компетентности становятся ключевыми направлениями государственной кадровой политики, обучения государственных служащих, впервые принятых на государственную службу.

Актуальностью развития системы подготовки и переподготовки государственных служащих предопределяются условия и организация дополнительного профессионального обучения лиц, впервые принятых на государственную службу. Данная проблема довольно специфична. Ведь с одной стороны, высока сменяемость кадров, особенно на младших и старших государственных должностях, с другой - заметно увеличивается количественный рост государственных служащих, не имеющих соответствующего опыта и профессиональных знаний.

По данным Госкомстата России в 1995 г. в центральном аппарате федеральных органов исполнительной власти стаж работы до одного года (впервые поступили на государственную службу) на младших государственных должностях имели 3,9%, на старших - 1,5%, на ведущих - 0,26% служащих (на главных и высших государственных должностях служащие с указанным стажем работы не зафиксированы). Эти лица прежде всего нуждаются в организационно-методической поддержке, направленной на овладение профессиональными знаниями и опытом, необходимыми для эффективного исполнения должностных обязанностей в органах государственной службы.

Необходимость обучения государственных служащих, впервые принятых на государственную службу, вытекает из требований, сформулированных в Постановлении Правительства Российской Федерации от 13 сентября 1994 г. № 1047 "Об организации переподготовки и повышения квалификации государственных служащих федеральных

органов исполнительной власти”¹. Конкретным положением установлено, что “для лиц, впервые принятых на федеральную государственную службу, повышение квалификации в течение первого года работы является обязательным”.

Какова же первоочередная цель обучения служащих, впервые принятых на государственную службу? Состоит она в приобретении знаний, умений и навыков, необходимых для эффективной профессиональной деятельности, в ускорении адаптации к новым условиям для закрепления служащих в занимаемой должности.

Основными задачами, решаемыми при профессиональном обучении государственных служащих, впервые принятых на государственную службу, являются:

- выявление недостающих для эффективного исполнения обязанностей по занимаемой должности знаний, умений и навыков, степени подготовки государственных служащих;

- организация соответственно полученным данным учебного процесса по программам дополнительного профессионального образования государственных служащих;

- определение уровня подготовки обучаемых в результате дополнительного профессионального образования.

Важным критерием профессионального становления кадров управления являются квалификационные требования к переподготовке и повышению квалификации государственных служащих. В равной мере это относится к младшим, старшим и ведущим государственным должностям.

Так, государственным служащим, замещающим младшие государственные должности, рекомендуется пройти

¹ См.: Подготовка, переподготовка и повышение квалификации государственных служащих. Сборник нормативных и методических материалов. Вып. 1. - М.: Дело, 1996. С. 57-58.

профессиональную переподготовку и повысить квалификацию, получить определенные знания и соответствующие административной и управленческой деятельности навыки. Подразумевается, что при этом они должны овладеть знанием статей и положений Конституции Российской Федерации, а также законодательных и нормативных положений о соответствующем федеральном органе исполнительной власти.

Важно изучить нормативно-правовые акты, регулирующие делопроизводство в федеральном органе исполнительной власти, основы административного, гражданского и трудового права, государственные стандарты по оформлению служебной документации, правила хранения документации, нормы охраны труда, техники безопасности и противопожарной защиты, правила делового этикета.

Переподготовка и повышение квалификации государственных служащих предполагает приобретение умения работать с людьми, управлять персоналом, а также навыков информационно-аналитической работы, использования современной электронной техники, составления проектов документов, деятельности по материально-техническому снабжению (приобретение материалов, списание и т.д.).

Для государственных служащих, замещающих старшие государственные должности, особенно значимо получение профессиональных знаний, умений и навыков. Наряду с этим на первый план выходит глубокое постижение статей и положений Конституции Российской Федерации, федеральных программ и законов Российской Федерации, регулирующих развитие соответствующей сферы (отрасли) экономики Российской Федерации, совершенствование государственной службы; особенностей указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, иных нормативных правовых актов, регулирующих государственную службу; основ адми-

нистративного, гражданского и трудового права; особенностей структурного построения организации и технологии процессов управления.

Уровень полученных знаний при профессиональной переподготовке и повышении квалификации обычно подтверждается **государственной итоговой аттестацией**, по результатам которой, в зависимости от продолжительности обучения, выдается удостоверение, свидетельство или диплом.

Для определения недостающих знаний, умений и навыков служащих, впервые принятых на государственную службу, изучают материалы их личных дел, результаты прохождения испытательного срока, конкурсных испытаний (если таковые проводились), социологических и психолого-акмеологических исследований, выполненных в процессе отбора работников на государственную службу.

Уже складывается практика, при которой в ходе изучения деловых качеств и личностных особенностей служащих, впервые принятых на государственную службу, учитывают их профессиональное образование, специальность и опыт работы. Наряду с этим - обращается внимание на знание современного законодательства, мотивацию поступления на государственную службу, ценностные ориентации и гражданские качества служащего, его организаторские способности, деловитость и ответственность.

В целях повышения эффективности переподготовки и повышения квалификации лиц, впервые принятых на государственную службу, могут быть использованы выработанные в процессе реформирования системы профессионального образования **формы учебы**:

- **с отрывом от производства**, когда при установленной нормативом учебной нагрузке 36 часов в неделю занятия со служащими проводятся в течение четырех недель;

- **без отрыва от производства**: при вечерней форме занятий и установленной нормативом нагрузки в пределах 14

часов в неделю занятия могут быть проведены в течение 8-11 недель, а при проведении учебы по субботам среднесрочная программа обучения выполняется за 3-6 месяцев.

Наиболее предпочтительными **видами обучения становятся:**

- **тематические семинары** - при наличии группы впервые принятых на государственную службу (старшие и ведущие государственные должности). Семинары могут проводиться в учебных классах (если таковые имеются) по месту прохождения службы с привлечением соответствующих специалистов;

- обучение практическим умениям и навыкам непосредственно **на рабочем месте**. Учитывая особую важность овладения слушателями навыками и умениями по специализации должности в процессе служебной деятельности, весьма полезно к каждому слушателю прикреплять на определенное время консультанта из числа наиболее опытных и квалифицированных работников;

- **самоподготовка** - изучение “пакета” документов по выполнению функций, соответствующих определенной должности в системе государственной службы, представляемого непосредственным руководителем, использование тематических подборок нормативных положений и соответствующей методической литературы;

- **обучение в образовательных учреждениях дополнительного профессионального образования** (повышение квалификации) специалистов после прохождения испытательного срока.

Обучение государственных служащих, впервые принятых на государственную службу, рекомендуется осуществлять по образовательным программам дополнительного профессионального образования. Обучение кадров, замещающих младшие и старшие должности государственной службы, может проходить по группам. При этом группы обучающихся формируют из числа государственных слу-

жащих конкретного федерального органа исполнительной власти. Формирование групп и их объем, формы и содержание программы обучения государственных служащих определяются исходя из требований к группам должностей и типичных недостатков в их профессиональном образовании по базовой специальности.

Для впервые принятых на государственную службу на главные и высшие государственные должности организуют учебу по **индивидуальным образовательным программам**. При этом может быть эффективным примерный учебный план повышения квалификации на 150 аудиторных часов, которым предусмотрено изучение дисциплин, необходимых для решения стратегических задач государственной службы.

В процессе организации учебы работников, занимающих старшие и ведущие должности, в качестве основы используется **учебный план повышения квалификации на 72 часа аудиторных занятий**, способствующий приобретению знаний, умений и навыков решения оперативных задач государственного управления. Обучение государственных служащих, впервые принятых на государственную службу, рекомендуется проводить после прохождения испытательного срока и поступления на государственную службу.

Первооснову процесса подготовки и переподготовки государственных служащих составляют **образовательные программы**. Сейчас широко практикуется разработка авторских учебных программ инновационного типа. Обычно эту работу поручают кадровой службе государственного органа, соответствующим учебным заведениям, руководителям заинтересованных подразделений государственного органа.

Ответственность за учебу государственных служащих, впервые принятых на государственную службу, может быть возложена на первых заместителей руководителей соответствующих государственных органов власти, кадро-

вые службы этих органов. При этом организация учебы кадров данной категории определяется рядом факторов, прежде всего - выбором формы учебы, продолжительностью учебы, местом проведения занятий, составом преподавателей, оснащением аудиторий средствами оргтехники, наличием учебно-методической литературы и т.д.

В ходе обучения наряду с проблемными лекциями в учебных центрах применяют **активные методы обучения** - дискуссии, встречи за “круглым столом”, семинары, “кейз-стади”, деловые игры, научно-практические конференции. Учебные программы ориентируют, прежде всего, на выбор наиболее эффективных форм учебных занятий, поиск оптимального соотношения между их теоретическими и практическими формами.

Сложностью образовательных программ обусловлены повышенные требования к **квалификации консультантов и преподавателей**. Они должны иметь достаточный опыт педагогической и практической деятельности в государственном аппарате по работе с персоналом, а кроме того, быть способными адаптировать достижения других наук к проблемам государственной службы и кадровой политики, имеющим междисциплинарный характер. Для чтения курсов и спецкурсов целесообразно привлекать преподавателей соответствующих кафедр высших учебных заведений и высококвалифицированных государственных служащих.

В освоении образовательных программ дополнительно профессионального образования важное значение придается **контролю за приобретением обучающимися знаний, умений и навыков**. Контроль направлен на оказание практической помощи государственным служащим, корректировку их профессиональных знаний, на выдачу практических рекомендаций по их дальнейшему использованию и обновлению.

Учеба служащих, впервые принятых на государственную службу, требует значительных финансовых и матери-

альных затрат. Их учитывают в рамках средств, предусмотренных государственным заказом на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих. Было бы полезным предусмотреть дополнительное материальное стимулирование консультантов, руководителей семинаров и собеседований, научных руководителей при подготовке рефератов.

Образовательная программа нацелена на повышение деловой квалификации, расширение и углубление знаний, навыков и умений государственных служащих на начальном этапе их профессиональной деятельности в государственных органах. В ходе освоения программы слушатели должны быть подготовлены к выполнению своих обязанностей по специализациям должностей, уяснить свое место и роль в структуре государственного органа, четко представлять организацию и функции государственной службы, формы, методы и стиль управленческой деятельности.

При выборе тем учебной программы и их раскрытии следует учитывать, что значительная часть служащих может быть специалистами технических областей знаний, которые владеют гуманитарными знаниями лишь в рамках основных образовательных программ среднего или высшего образования. В связи с этим в учебных программах особое внимание обращается на современные научные достижения в области государства и права, государственного управления и государственной службы, экономики, финансов и культуры, социологии, а также на технологию эффективной управленческой деятельности.

В ходе освоения образовательной программы решается задача практического обеспечения преподавателей и слушателей современной **информацией о государственной службе и кадровой политике**, материалами о специфике исполнения должностных обязанностей в зависимости от категории, группы, специализации.

Содержание и объем учебной программы определяются

на основе оценки уровня знаний, умений и навыков, степени развития деловых и личностных качеств работников, впервые принятых на государственную службу. Они должны соответствовать профессиональным и квалификационным требованиям, предъявляемым к соответствующим должностям.

В учебных программах важно учесть специфические особенности профессиональной деятельности в государственном органе управления. При этом определяются задачи и критерии эффективной деятельности в сфере государственного управления, модель его организации, правовые и политические взаимоотношения сотрудников государственных учреждений, методы и средства управления в условиях ограничений, обусловленных разделением власти.

Учебные программы разрабатываются с учетом категорий, групп и специализаций должностей работников, впервые принятых на государственную службу, особенностей государственного органа, его функций, полномочий и места в социально-экономическом развитии страны. Наиболее полно категории, группы и специализации должностей учитываются в третьем разделе программы.

Реализация образовательной программы предусматривает освоение специальных курсов по теории государственной службы и кадровой политики, разработку комплектов учебно-методических материалов, издание методических пособий, подготовку раздаточных материалов и электронных носителей информации для технических средств обучения, создание банка данных по проблемам, связанным с исполнением должностных обязанностей.

В комплекс учебно-методического обеспечения включаются документы органов государственной власти и управления, касающиеся государственного управления и государственной службы, планы и учебные программы, таблицы и схемы, дайджесты, сборники статистических материалов и законодательных актов, библиографические

справочники, тексты или тезисы лекций по проблемам государственной службы и исполнения должностных обязанностей.

Полезно использовать учебные пособия по теории государства и права, общей теории управления, менеджменту, политологии, социологии, управленческой психологии и другим учебным дисциплинам, адаптируя их к потребностям освоения особенностей государственной службы и кадровой политики в государственном органе.

Государственные органы в зависимости от имеющихся возможностей для профессиональной подготовки и переподготовки слушателей, наличия квалифицированных преподавателей, методического обеспечения могут адаптировать примерный учебный план к конкретным условиям, предусматривая некоторое уменьшение количества аудиторных занятий (не менее 3 недель). Расчет учебного времени по темам курсов выполняется с учетом продолжительности обучения, специфики государственного органа и контингента слушателей. При этом может быть усилено руководство самообразованием слушателей при соответствующем расширении практики индивидуальных консультаций.

Кардинально меняются в условиях перехода к рынку отношения между федеральными органами исполнительной власти и подведомственными структурами. Это связано с расширением самостоятельности, возможностью принимать на месте ответственные решения. Перед властными структурами, их руководителями и персоналом стоит задача коренного изменения стиля руководства, обретения высокопрофессиональных качеств, получения теоретических знаний и практических навыков, развития способности действовать в новых условиях, мыслить современными категориями.

Правовыми основами государственной службы предусматривается порядок, при котором повышение квалифи-

кации федеральных служащих проводится не реже одного раза в пять лет.

Данная функция возлагается на учебные заведения высшего профессионального и дополнительного образования. В зависимости от категорий федеральных должностей и форм обучения устанавливаются разные сроки переподготовки и повышения квалификации. Учебные программы, рассчитанные на повышение квалификации с отрывом от работы, как правило, имеют продолжительность от двух до шести недель. При организации обучения без отрыва от государственной службы их реализация может составлять от шести недель до шести месяцев.

Организационные предпосылки профессионального обучения молодых служащих направлены на придание системе их подготовки, переподготовки и повышения квалификации внутренней упорядоченности, а также согласованности с социальными потребностями государственной службы. Нормы и правила прохождения службы составляются с учетом выполнения ими роли стимулов, направленных на то, чтобы профессиональная подготовка являлась важным критерием последующего повышения федеральных служащих в должности.

Традиционно в России на федеральном уровне госаппарат комплектовался преимущественно (до 80%) кадрами с инженерным образованием, а доля лиц с юридическим и экономическим образованием была незначительной. Отсюда понятны актуальность и первостепенная значимость **непрерывного профессионального образования государственных служащих.**

Каковы же наиболее характерные особенности и потенциальные возможности сферы профессиональной подготовки государственных служащих? Исходя из кадровых потребностей задачу профессионального образования начинающего службу персонала федеральных структур управления решают профильные учебные заведения и

учебные центры. К их числу относятся, прежде всего, Российская академия государственной службы при Президенте РФ, Академия народного хозяйства при Правительстве РФ, 10 региональных академий государственной службы, их структурные подразделения. Частично данную задачу решают высшие и средние специальные учебные заведения, осуществляющие подготовку кадров для государственных и муниципальных органов управления.

Следует заметить, что формирующаяся в России система подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих призвана обеспечивать современное профессиональное образование необходимое для эффективной работы в структурах государственной службы. При обучении слушатели должны получить достаточные профессиональные знания по теории и практике государственной службы, кадровой политики, по философии, экономике, общему и специальному менеджменту, отечественной истории и политологии, по социальной психологии и информатике.

Учитывая вышесказанное, слушатели нуждаются в широкой гуманитарной, общекультурной подготовке. Важным компонентом обучения государственных служащих становится изучение отечественного и зарубежного опыта кадровой работы, овладение практическими навыками эффективного менеджмента.

Если учесть, что “пропускная способность” сложившейся к настоящему времени сети профессионального обучения государственных служащих составляет около 20 тыс. человек, то станет понятным, насколько важна организация переподготовки федеральных государственных служащих на месте без отрыва от работы. Это тем более значимо в условиях резкого сокращения образовательной мобильности. Усугубляет данную проблему отсутствие правовых гарантий сохранения за государственными служащими места работы при направлении их на учебу с от-

рывом от работы.

Решение данной задачи может быть организовано руководителями соответствующих органов государственной власти. Это согласуется с требованиями Правительства РФ, изложенными в Постановлении “Об организации переподготовки и повышения квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти” (сентябрь 1994 г.) На руководителей федеральных структур исполнительной власти этим постановлением возлагаются обязанности разрабатывать мероприятия по переподготовке и повышению квалификации государственных служащих, обеспечивающих поддержание уровня их квалификации. Для лиц, впервые принятых на федеральную государственную службу, повышение квалификации уже в течение первого года работы является обязательным. С результатами обучения и практического использования полученных профессиональных знаний должны быть увязаны аттестация, должностные перемещения государственных служащих, установление им соответствующих окладов и надбавок.

Одна из наиболее актуальных проблем профессиональной подготовки государственных служащих - дефицит образовательных программ и их кадрового научно-методического и организационно-технического обучения. Пока еще не разработаны четкие методические рекомендации по организации процесса обучения. Это отражает общее несовершенство государственной кадровой политики. Особенность методики обучения государственных служащих в значительной мере связана с многоплановым характером их обучения, ориентацией на формирование эффективных навыков управленческой работы, выработку соответствующей правовой культуры.

В условиях обновляющегося содержания профессиональных знаний государственных служащих, изменения условий деятельности структур управления весьма акту-

альным становится вопрос о том, чему и как учить слушателей. Перспективным инструментом творческого решения проблемы профессиональной подготовки государственных служащих становится разработка и адаптация, применительно к особенностям федеральной службы, **авторских учебных программ инновационного типа**, учитывающих как требования государственной кадровой политики, так и многолетние традиции, передовые подходы, лучший опыт, сложившиеся в сфере профессионального образования.

В формируемом российском обществе при освоении рыночных методов хозяйствования государственные служащие должны овладеть современными механизмами поддержки предпринимательства как нового для России направления развития экономики. Данное обстоятельство является новым компонентом переподготовки кадров управления. Социальная переориентация содержания, форм и методов подготовки государственных служащих определяют разработку и издание комплекса методического обеспечения учебного процесса.

Наряду с профессиональной заинтересованностью важным стимулирующим фактором, побуждающим молодых государственных служащих к профессиональному обучению и повышению квалификации, могут быть **меры их признания и поощрения**. Целенаправленность управления процессом повышения квалификации и переподготовки молодых государственных служащих помогает соблюсти единство целей и задач на всех этапах **непрерывного профессионального образования: профориентация, профадаптация, повышение квалификации и переподготовка**. Таким образом, формируется ядро квалификационных требований, овладение которыми гарантирует государственному служащему необходимый минимум профессиональной компетентности в избранной области деятельности.

Контрольные вопросы и задания

1. В чем состоит сущность адаптации к условиям работы в государственных органах лиц, впервые принятых на работу?
2. Какие компоненты, формы и методы входят в систему работы с впервые принятыми на государственную службу лицами?
3. Раскройте содержание и формы образовательных программ по подготовке лиц, впервые принятых на государственную службу.
4. Как организуется обучение лиц, впервые принятых на государственную службу? Назовите формы учебы, раскройте сущность методического обеспечения учебного процесса.

ПРИМЕРНЫЙ УЧЕБНЫЙ ПЛАН
профессионального обучения государственных служащих,
впервые принятых на государственную службу

На 150 часов аудиторных занятий

№ п/п	Наименование дисциплин	Объем работы слушателя				Формы итогового контроля
		Все-го	в том числе кол-во			
			ауди-тор-ных занятий	индиви-дуальные консуль-тации	самостоя-тельная работа	
1	2	3	4	5	6	7
	I. Правовая подготовка	56	40	8	8	Зачет
1.	Конституционное право в системе государственной службы РФ	14	10	2	2	
2.	Гражданское право в системе государственной службы РФ	14	10	2	2	
3.	Административное право в системе государственной службы РФ	14	10	2	2	
4.	Трудовое право в системе государственной службы РФ	14	10	2	2	
	II. Общая специальная подготовка	64	40	12	12	Зачет
1.	Государственное управление как основная функция государственной службы	10	6	2	2	
2.	Стиль управленческой деятельности	8	4	2	2	
3.	Государственная служба РФ: организация и функционирование	12	8	2	2	
4.	Государственная кадровая политика и механизмы ее реализации	12	8	2	2	
5.	Управленческая культура	10	6	2	2	
6.	Нравственные основы государственной службы. Деловой этикет.	12	8	2	2	

1	2	3	4	5	6	7
	III. Специальная подготовка	120	70	24	26	Зачет
	Основные дисциплины по специализации должности	94	58	18	18	
1.	Полномочия государственного органа, его место и роль в экономическом и социальном развитии России, ее государственности	10	6	2	2	
2.	Структура государственного органа. Функции и полномочия основных подразделений	10	6	2	2	
3.	Квалификационные требования к занимаемой должности. Модель должности.	10	6	2	2	
4.	Правовое обеспечение деятельности по специализации должности	10	6	2	2	
5.	Технологии подготовки решений в аппарате государственных органов. Практикум.	12	8	2	2	
6.	Методика сбора, анализа и обобщения служебной информации. Практикум.	12	8	2	2	
7.	Технологии контроля за принятием и выполнением решений в государственных органах	10	6	2	2	
8.	Делопроизводство в государственной службе	10	6	2	2	
9.	Работа служащего по оказанию социальных услуг и с обращениями граждан	10	6	2	2	
	Спецкурс. Навыки работы с современной оргтехникой	16	12	4	-	Зачет
	Реферат на актуальную тему по программе повышения квалификации	10	-	2	8	Зачет
	Итого:	240	150	44	46	

Глава VII

СОЦИАЛЬНОЕ И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ КАРЬЕРЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

Карьерный процесс протекает в условиях непрерывных изменений всех его составляющих: внутреннего состояния субъекта карьеры, способа его деятельности, среды, в которой осуществляется продвижение. Эти изменения могут способствовать карьере, но могут и тормозить ее, вызывая различные отклонения, включая стагнацию, кризисы и карьерные катастрофы.

Карьера в государственных структурах особенно подвержена таким изменениям, поскольку существенно зависит от бюрократизированной среды своего развития, сковывающей карьерные потенции служащих или, напротив, потенцирующей непродуктивный в профессиональном отношении должностной взлет.

Познание механизмов, обеспечивающих устойчивое развитие карьерного процесса в восходящем векторе, и поддержание их регулярности - важнейшая задача управления персоналом организаций, в том числе в системе государственной службы.

Ход карьерного процесса и основы его регулирования.

Идеальное развитие карьерного процесса предполагает непрерывное и устойчивое продвижение индивида по иерархической лестнице значимых для него статусов. Такое движение гипотетически возможно при условии надежного функционирования всех предназначенных для этого механизмов как внутренних, так и внешних по отношению к субъекту карьеры и его карьерной среде.

Однако столь благоприятных условий социальная жизнь не предоставляет никому. Изменяясь непрерывно сама, она объективно влияет на течение любых процессов, вызывая в них различного рода отклонения. Если система способна реагировать на эти отклонения, совершенствуя свое внутреннее устройство и повышая организационные возможности освоения среды (усваивать ее ресурсы и быть на основе полезности неотторжимой, "своей" в этой среде), такую систему принято считать самоорганизующейся, а процесс ее развития - нормальным. Это общетеоретическое положение полностью относится и к карьерному процессу.

Основными участниками (компонентами) карьерного процесса в системе государственной службы являются служащие и организация¹. В процессе их взаимодействия формируются отношения, в основе которых лежит способ исполнения служебных обязанностей. Отношения разветвляются по горизонтали (в соответствии со специализацией способа деятельности) и вертикали - линии руководства и лидерства, главным предназначением которых являются координация и мобилизация деятельности служащих. Совершенствование специалистом своего способа служебной деятельности, включая соответствующее разви-

¹ Здесь и далее под организацией понимается подразделение государственного органа. *Прим. авт.*

тие личностных качеств, создает ему возможность лидерства среди равных или стоящих ниже по должности сослуживцев. Получаемые при этом преимущества в формальных и неформальных отношениях стимулируют профессионально-квалификационное продвижение служащего (карьера без повышения в должности). Развитие управленческого способа деятельности (целеполагание, организация ресурсов, служебных процессов, оценка эффективности службы и т.д.) создает основу для продвижения по уровням должностей (профессионально-должностная карьера). Узловой механизм карьерного движения - "сцепка" интересов служащего (удовлетворение потребностей в жизнеобеспечении, социальном признании, самореализации) и организации (эффективное решение служебных задач).

Развитие карьерного процесса обусловлено динамикой состояния среды служебной деятельности, отражающей как общие явления общественной жизни (уровень и качество жизни населения, безопасность, прогресс производства, способ распределения благ и т.д.), так и имеющие место в системе государственного управления (политика, формы и отношения власти, финансовая деятельность государства, его организационная структура, преобладающий стиль руководства и др.).

Представленная модель карьерного процесса динамична по всем своим составляющим. Как любая форма движения, она в непрерывно изменяющихся условиях продуцирует как положительные явления (события) своего развития, направленные на сохранение устойчивости, так и отклонения, дестабилизирующие продвижение. Однако не все отклонения следует считать отрицательными. Более того, многими авторами подчеркивается их важнейшая роль в формировании механизмов саморегулирования и самоорганизации систем, а также сознательного управления ими. Как известно, Прудон видел управленческую за-

дачу в том, чтобы, отыскав в явлении положительную и отрицательную стороны, найти способ сохранить "хорошую" и исключить из рассмотрения "дурную". К.Маркс справедливо заметил по этому поводу, что исключить "дурную", значит сразу положить конец движению.² Р.Ф.Абдеев утверждает, что отклонения являются универсальным фактором взаимодействия: "без отклонения нет информации и процесса управления, нет развития".³

Что считать отклонением в развитии карьерного процесса? Для ответа на этот вопрос вначале необходимо определиться в том, что считать **нормой карьеры**. Нормальность карьерного процесса определяется непрерывностью возрастания служебно-продуктивной активности служащих в связи с их сбалансированным квалификационным и должностным продвижением и обеспечением на этой основе прогрессирующего организационно-функционального развития службы в целом. Параметры нормы трудно поддаются формализации, поскольку зависят от множества переменных, комбинации которых (особенно в условиях существенных изменений) не всегда программируются.

По своему влиянию на карьерный процесс отклонения могут быть четырех типов.

Функциональные отклонения. Они связаны с естественными "рабочими" перепадами соотношения активностей и сопротивлений в процессе деятельности. Проявления таких отклонений - временные задержки в совершенствовании способа служебной деятельности, изменения формальных и неформальных отношений, торможение должностного продвижения, существенно не нарушающие стратегической линии карьеры (например, временный спад ак-

² Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т.4. - С.143.

³ См.: Абдеев Р.Ф. Философия информационной цивилизации: Учебное пособие. - М., 1994. С.39.

тивности и эффективности служебной деятельности в связи с преходящими обстоятельствами - перегрузкой, болезнью и т.п.).

Деадаптационные отклонения возникают как выраженные (манифестные) противоречия между субъектом карьеры и служебной средой, болезненно воспринимаемые служащим и организацией. Например, служащий, ранее успешно выполнявший все служебные задания, не может приспособиться к новым условиям деятельности организации и стал считаться неуспешным. Для выхода из этого положения ему необходимо не просто повышение активности, а перестройка своего способа деятельности, приведение его в соответствие с новыми служебными целями.

Кризисные отклонения. Это стойкий перерыв в карьерном движении с угрозой полной его остановки. Например, у немолодого служащего, состоящего в резерве на повышение в должности, сложились конфликтные отношения с вновь назначенным руководителем, который исключает его из резерва и продвигает другого сотрудника. Времени на восстановление положения мало, в связи с чем карьера может прекратиться.

Катастрофные отклонения или "карьерный сброс". Они означают не только полную остановку карьеры, но и существенное снижение статуса. Например, заместитель руководителя департамента за совершенный должностной проступок понижен в должности до ведущего специалиста или даже уволен.

Отдельного рассмотрения требуют отклонения, которые мы называем карьерными девиациями. Это явление **карьеризма**, т.е. безудержной активности в профессионально неоправданном должностном продвижении, преследующем сугубо эгоистичные, как правило, ультракорыстные цели.

В зависимости от типа отношений управленческое воздействие на карьерный процесс может быть следующим:

а) регуляторное, т.е. предупреждение углубления функциональных отклонений и их перехода в дезадаптационные;

б) реадаптационное, т.е. восстановление адаптационных механизмов и перевод дезадаптационных отклонений в функциональные;

в) антикризисное, т.е. предупреждение развития кризисных отклонений и содействие выходу карьерного процесса из кризиса в продуктивный вектор развития;

г) реконструктивное, т.е. формирование новой модели карьеры на базе сохранившихся после катастрофы элементов разрушенного карьерного процесса и за счет привлечения новых составляющих (активностей).

Каждый из названных типов управления карьерой государственного служащего включает в себя регуляторную функцию, которая необходима как для поддержки прогрессирующего развития карьерного процесса и предупреждения его дезорганизации, так и при формировании нового процесса (восстановительное регулирование).

Социальное регулирование карьеры

Карьера в своей сущностной основе является продуктом социального взаимодействия, в котором индивидами достигаются состояния, обеспечивающие более полную и качественную реализацию их интересов.

Этот процесс развивается в многоуровневом социальном пространстве, центральным звеном которого является зона воздействия друг на друга конкретного человека и структуры, в которую он включен. Для государственной службы такими компонентами выступают служащий и аппарат госорганов. Взаимное воздействие сторон в контексте общей деятельности производит изменения и служащего, и организации, одновременно изменяется и служебная деятельность в ее содержательном и структурном

аспектах.

Наиболее плодотворные для взаимодействующих сил изменения происходят в том случае, когда социальные структуры раскрывают себя социальным субъектам, обнаруживают свои разрешающие параметры, а социальные субъекты мобилизуют свои собственные ресурсы и видоизменяют структуры так, чтобы активно действовать. П.Штомпка, исследуя такой тип социального взаимодействия и становления социальных систем использует заимствованное из компьютерного лексикона понятие "интерфейс", т.е. состояние совместимости, когда одна система раскрывает свои возможности для взаимодействия с другой системой.⁴ М.Арчер подчеркивает, что при этой форме взаимодействия раскрываются такие черты деятельности человека, как способность к размышлению, целенаправленность, стремление к продвижению и инновациям, сопряженные с возможностью самореализации человека.⁵

Осуществление взаимодействия служащих и организаций в указанном варианте образует своеобразный карьерный интерфейс, в котором служащие заинтересованы в стратегии организации и своим карьерным движением способствуют ее реализации, а организация, со своей стороны, поддерживает (потенцирует) их карьерные стратегии. Возникающие при этом отклонения в развитии карьерного процесса преодолеваются объединенными усилиями сторон (карьерная синергия).

Зона интерфейса (или синергии) может занимать различную часть пространства взаимодействия компонентов карьерного процесса, но в исключительно редких случаях она поглощает его без остатка (полное слияние интересов

⁴ См.: Штомпка П. Социология социальных изменений. - М.: Аспект Пресс, 1996. С.271.

⁵ См.: Archer M.S. Culture and Agency. - Cambridge: Cambridge University Press, 1988. P.5.

сторон). Как бы ни было подчинено поведение индивида служебным целям, объективно он не может быть лишен своего особого интереса, что означало бы утрату им индивидуальности. Соответственно и организация не может в своем функционировании полностью учитывать интересы служащих. Динамика соотношений особых интересов сторон порождает противоречия, которые в свою очередь продуцируют отклонения в социальном (служебном) взаимодействии и, следовательно, в развитии карьерного процесса.

Регулирование карьеры в условиях столкновения особых интересов субъектов и служебной среды происходит по принципу обратной связи. Ограничения, исходящие от организации, с одной стороны, сдерживают деструктивную для нее карьерную активность служащих, с другой - пробуждают продуктивную активность той части служащих, которые способны привести свое поведение и способ служебной деятельности в соответствие с задачами службы и тем самым войти в карьерный интерфейс.

Процесс карьерного взаимодействия индивидов и организации осуществляется в условиях определенной открытости системы государственной службы по отношению к обществу. Это значит, что характер его развития существенно зависит от обмена ресурсами (информационными, человеческими, финансовыми и др.) с внешней социальной средой. Уменьшение открытости ведет к обеднению и повышению однородности способа служебной деятельности, подавляет продуктивную соревновательность и порождает бюрократизированную атрибутику карьерного движения. В этих условиях снижается престиж государственной службы в общественном мнении, нарастает ее социальное отчуждение, служба вырождается и, соответственно, затухает социально-конструктивный карьерный процесс. В конечном итоге такая служба деструктурируется, побуждается самопроизвольно и под давлением общества к раскры-

тию и оживлению в новом качестве.

Если развивается кризис государственного управления при слабости механизмов социальной саморегуляции, система государственной службы может оказаться в запредельно раскрытом состоянии. В этом состоянии развивается беспорядочный обмен ресурсами. Информация на входе не систематизируется, продуктивно не осваивается, на выходе не контролируется, формирование организационных структур становится стохастичным. Прием на службу облегчен из-за высокой увольняемости и отсутствия продуманной политики обновления кадров⁶.

Отбор на ключевые должности в условиях низкой управляемости нередко осуществляется без соблюдения общепринятых на государственной службе процедур и требований, без учета уровня профессиональной и лично-психологической подготовки к исполнению новой должности, нередко методом проб и ошибок, на основе верности отдельным лидерам, в рамках политических компромиссов⁷. Комплектуемый таким образом руководящий состав государственной службы быстро сменяем. Должностная неустойчивость при размытых границах взаимоотношений государства и формируемых им гражданских (предпринимательских) структур порождает коррупцию и вхождение в государственную власть криминальных элементов. В этих условиях карьерный процесс питается всеми названными и многими другими подобного рода отклонениями и деформируется в крайних патологических проявлениях. Главные из них: с одной стороны, карьерная депрессия профессионалов и карьеризм в явно выраженной форме профессиональной несостоятельности - с другой.

Такое состояние государственной службы, характерное

⁶ См., например: Государственная кадровая политика: концептуальные основы, приоритеты, технологии реализации. - М.: Изд-во РАГС, 1996. С.44, 205.

⁷ См.: Там же. С.45.

в основном для переходных периодов, связанных с радикальным преобразованием социально-экономического и политического устройства общества, - в историческом плане недолговечно.

Общество - самоорганизующаяся система и, по законам самоорганизации, неизбежно сформирует государственно-управленческую подсистему, отвечающую его интересам. И в этом контексте мы вновь возвращаемся к феномену интерфейса, но теперь уже на более высоком уровне - формированию и встречному совмещению программ жизнедеятельности общества и управленческой деятельности государства (макросоциальный интерфейс). Этот процесс крайне сложен, его стихийное развитие социально болезненно и неопределенно во временном отношении. Ускорить его и минимизировать болезненность перемен призвана генерация новых профессионалов государственного управления. Но кто, как, по каким характеристикам произведет это новое поколение управленцев и очистит для них карьерное пространство?

Ответ на этот вопрос был бы достаточно прост, если в его формулировании исходить из традиционной посылки - поставить (выбрать) на высшие государственные должности людей, знающих куда вести общество, а они данной им властью организуют все "как надо". Но проблема в том, что к людям, заявляющим, что они знают "как надо", общественного доверия сегодня становится все меньше. И это объяснимо: когда система находится в крайне неравновесном состоянии, выход из него находит только она сама. Метод поиска дан ей природой - отбор. В этом квинтэссенция мудрости самоорганизации и саморегулирования: болезнь порождает целителя, который, зная детерминанты отклонений, накапливая опыт их выявления и преодоления, располагая необходимыми для этого средствами, помогает организму быть здоровым. Это всеобщий принцип самообразования систем управления.

Какие же болезни сегодняшнего российского общества произведут ему таких целителей и каким требованиям эти профессионалы должны отвечать? Корень болезни в расстройстве основной функции социальной системы - воспроизводства. Если общество не воспроизводит продукты, вещи, людей, их знания и не поддерживает универсальные регуляторы жизнедеятельности - культуру и искусство, оно находится в состоянии вымирания. Отсюда главное условие вхождения государственной службы (службы государства обществу) в социальный интерфейс - производство специалистов и профессиональных организаторов в сферах сельского хозяйства, промышленности, социальной гигиены и врачевания, образования, науки, культуры и искусства. Это - основа. Но ее нужно сформировать. Для этого нужны универсальные управленцы, способные организовать взаимодействие и согласованное развитие названных подсистем. Указанные направления должны стать приоритетными в государственной кадровой политике.

Традиционно приоритетность кадровой политики выражалась в обеспечении подготовки и повышения квалификации кадров регулируемых государством ведущих отраслей народного хозяйства. Динамика этого процесса стимулировалась в основном планами, директивами и ответственностью. Этот стимул утратил свое значение. Сегодня набирает силу конкуренция специальностей, в которой выигрывают те из них, которые могут обеспечить человеку более высокий уровень и качество жизни, социальное признание, возможность реализации себя в деятельности, гарантии занятости и положительную динамику благополучия. Все это - составляющие социального статуса, основного ориентира в жизнеустройстве человека, а система его возвышения по мере продвижения к вершинам специализации или управления - базовое условие карьеры. Обеспечение этих составляющих и есть сущность приоритетности в системе государственной кадровой по-

литики. Ее содержательной основой должны стать реализуемые непосредственно государством или им стимулируемые меры;

- существенные материальные преимущества учебных заведений, профессионально ориентирующих и готовящих специалистов для указанных выше воспроизводящих отраслей народного хозяйства (повышенные стипендии, оплата труда преподавателей, оснащение учебного процесса и т.д.);

- обязательность трудоустройства выпускников этих учебных заведений на конкурсной основе с обеспечением стартовых жилищно-бытовых и иных социальных условий;

- преимущества в заработной плате и других социальных гарантиях служащим государственных органов, осуществляющих и обеспечивающих управление на приоритетных направлениях⁸;

- внутриотраслевое дифференцирование должностных статусов в зависимости от квалификационного уровня специалистов и места в управленческой иерархии;

- образование в структуре государственных органов служб управления карьерой;

- формирование всеми доступными государству средствами социально-привлекательного имиджа тружеников социального воспроизводства.

Перечисленные преимущества являются базовыми факторами социального регулирования карьеры, обеспечивающими привлечение граждан на государственную службу. Несомненно, эти факторы привлекут и тех, кто имеет самоцелью решение за счет службы исключительно собственных интересов и, соответственно, установки на агрессивные формы карьеры. Такого рода карьерное движение

⁸ Сегодня такими преимуществами пользуются служащие госорганов, контролирующие распределение финансовых средств и имущественных благ, а также торговлю сырьем и импортными товарами, с существенным отрывом от соответствующих гарантий служащим отраслевых направлений, о которых идет речь *Прим авт*

и прямо связанные с ним отклонения в развитии карьеры конструктивных профессионалов призваны упорядочивать регуляторы, имеющие социально-нормирующее значение.

Социальные нормы объективно формируются в процессе любой совместной деятельности людей. Они определяют параметры (пределы) отклонений поведения индивидов, преодоление которых нарушает функционирование социальной системы и влечет за собой соответствующие санкции. **Нормы являются содержательной основой социальных институтов**, которые представляют собой специфические, относительно самостоятельные механизмы социальной регуляции, осуществляющие контроль за поведением посредством различных способов выражения признания, одобрения и осуждения, применения специальных мер и способов внушения, убеждения и воспитания, разнообразных форм давления и принуждения. В.И. Верховин дифференцирует социальные институты по содержанию, методу и предмету регуляции следующим образом: 1) организационно-управленческие; 2) экономические; 3) политические; 4) воспитательные и культурные; 5) нормативно-санкционирующие; 6) нормативно-ориентирующие; 7) символические; 8) ситуативно-конвенциональные⁹. Приведем краткую характеристику тех из них, которые имеют существенное значение в регулировании карьеры.

Нормативно-ориентирующие институты - это кодексы, присяги, принятые на службе правила поведения и т.д. Их цель - придать поведению и мотивации служащих нравственную аргументацию, этическую основу.

Социокультурные и воспитательные институты есть совокупность норм, стандартов служебного поведения, которые имеют целью освоение и последующее воспроизводство

⁹ См.: Верховин В.И. Методы и формы социальной регуляции /Социология труда: Учебник. Под ред. Н.И.Дряхлова, А.И.Кравченко, В.В.Щербина. - М.: Изд-во МГУ, 1993. С.181-185.

во культурных и социальных ценностей, накопленных в системе государственной службы и поддерживаемых референтной группой.

Экономические институты представляют собой систему дифференцированного материального вознаграждения служащих в соответствии с количеством и качеством их труда, направленную на стимулирование карьерного движения.

Политические институты - различные формы доведения до субъектов карьеры политики государства в сфере распределения и реализации полномочий государственных органов (должностных лиц).

Особое значение в государственно-служебном карьерном процессе имеют нормативно-санкционирующие и организационно-управленческие институты, осуществляющие социальную регуляцию на основе норм, правил и предписаний, закрепленных в юридических и административных актах, и обеспечивающих официальное управление карьерным движением. Формы и методы этого вида социального регулирования карьеры в связи с их специфичностью для государственной службы рассматриваются отдельно.

Административно-правовое регулирование карьеры

Правовое регулирование призвано внедрять в систему социальной регуляции юридические средства организации поведения и деятельности индивидов и их коллективов, блокируя деструктивные формы их проявления и стимулируя конструктивную активность. Основные функциональные направления такого регулирования:

1) формирование юридического инструментария, который объективно необходим в данных социально-экономических и политических условиях для обеспечения нормативного функционирования социальных систем и

индивидов;

2) деятельность непосредственных участников общественных отношений ("адресатов права"), направляемая на поиск и привлечение средств юридического регулирования¹⁰.

Административный метод правового регулирования представляет собой комплекс способов непосредственного (прямого), оперативного воздействия на управляемый объект в целях обеспечения однозначного поведения и действия исполнителей в конкретной ситуации, при достижении необходимого результата. Он основан на авторитете власти, полномочиях, праве руководителя, субъекта управления отдавать распоряжения, на принципе обязательного и полного их выполнения подчиненными сотрудниками. На этой основе органы исполнительной власти своими решениями дополняют систему законов, которые не могут предусмотреть всего разнообразия конкретных форм проявления жизни и деятельности¹¹.

Административно-правовое регулирование всех процессов, происходящих в системе государственной службы, в том числе карьерного, происходит путем:

а) упорядочения, закрепления, совершенствования существующих служебных отношений;

б) конструирования новых служебных отношений, соответствующих требованиям объективных законов развития общества и государства, положениям Конституции Российской Федерации;

в) охраны урегулированных нормами административного и других отраслей права служебных отношений;

г) вытеснения из сферы государственной службы отношений, не соответствующих интересам граждан, общества,

¹⁰ См.: Бахрах Д.Н. Административное право. Учебник. Часть общая. - М.: Изд-во БЕК, 1993. С.106.

¹¹ См.: Социальное управление: Словарь. - М.: Изд-во МГУ, 1994. -С.8,9.

государства¹².

Центральным объектом административно-правового регулирования карьеры в системе государственной службы является должность, которая фиксирует комплекс прав и обязанностей, необходимых для реализации полномочий государственного органа на конкретном служебном участке. Включение человека в сферу должности наполняет ее деятельностным содержанием, взаимодействие которого с должностным регламентом (формальной нормой) дает начало служебному карьерному процессу. Предметом регулирования здесь являются отклонения, порождаемые противоречиями между юридически закрепленным статусом и динамикой профессиональных свойств индивида в процессе исполнения должности.

В связи с этим к предмету правового регулирования относятся те разновидности отношений, действий служащих, их различных групп, которые должны и объективно могут быть скорректированы административным или иным правовым действием. Имея целью стимулирование общего в службе карьерного движения, администрация дифференцировано включает свои способы воздействия. Среди них:

- предъявление требования полноценного освоения служащим занимаемой должности и продвижения в профессиональном развитии;

- предоставление служащим права активно действовать по собственному усмотрению в интересах карьерного движения;

- запрещение действий, противоречащих законам и установленным в организации правилам.

В регулировании карьерного процесса важно сочетание применения императивного (властно-побудительного) метода, присущего административному праву, и диспозитивного метода, основанного на учете квалификации ини-

¹² Бахрах Д.Н. Указ.соч. - С.1.

циативы, самостоятельности выбора того или иного карьерного поведения в рамках закона или установленного служебного регламента.

Важным направлением административно-правового регулирования карьеры является формирование организационных структур, определение и обеспечение порядка, а также условий карьерного движения в их пространстве.

Организационная структура - это система должностей, формируемая в соответствии с распределенными полномочиями и функциями по их реализации. Ее дифференциация по горизонтали дает возможность выбора служащим специализации своего способа деятельности, ориентирует его на приобретение определенных знаний и навыков, выполнение определенной работы. Для начинающих служащих важно иметь возможно полное представление о специализированных направлениях служебной деятельности как в рамках принявшего его подразделения, так и за его пределами. Это достигается путем представления администрацией необходимой информации и организации взаимодействия различных специализированных (функциональных) подразделений. Наиболее эффективный способ содействия служащим в выборе оптимально соответствующей их интересам и способностям служебной "ниши" - ротация кадров по горизонтали.

Серьезным стимулом к профессиональному продвижению в рамках требований по должности является внутридолжностная квалификационная дифференциация. С этой целью по каждой должности предусмотрены квалификационные разряды трех уровней. Стимулирование этого вида карьерного движения достигается соответствующим различием в оплате труда служащих различной квалификационной категории. Стимул может быть усилен за счет расширения прав служащего по мере его квалификационного продвижения, расширения практики привлечения специалиста к управленческому процессу. Еще более эф-

фактивным побуждением к развитию способа деятельности является установление обязательности достижения высшего по занимаемой должности квалификационного разряда (класса) при решении вопроса перемещения служащего на вышестоящую должность.

Должностное продвижение связано с вертикальным строением организационной структуры и динамикой процессов иерархических перемещений. Федеральным Законом "Об основах государственной службы Российской Федерации" государственные должности государственной службы подразделяются на 5 групп: высшие, главные, ведущие, старшие и младшие. Расчетные временные параметры перемещений служащих по вертикали определяются числом подчиненных должностей. Например, при соотношении 1:3 вероятность продвижения будет выше, чем при наличии семи подчиненных. В обратной зависимости находится значение соревновательного (конкурентного) настроения служащих, претендующих на вышестоящую должность.

Важной нормой, регулирующей должностной карьерный отбор, является законодательно установленное условие соответствия образовательного ценза уровню должности. Так, для высших и главных государственных должностей государственной службы необходимо иметь высшее профессиональное образование по специализации государственных должностей государственной службы или образование, считающееся равноценным, с дополнительным высшим профессиональным образованием по специализации государственных должностей государственной службы. Для ведущих и старших государственных должностей - высшее профессиональное образование по специальности "государственное управление" и т.д.

Наряду с образовательными требованиями к кандидату на должностное выдвижение регулирующее значение имеет опыт ступенчатого прохождения службы - последователь-

ное движение по вертикали должностей от младших к высшим. "Перескок" через должностные ступени, равно, как и назначение на высшие и главные должности людей "со стороны" деформирует карьерный процесс как в качественном, так и динамическом отношении.

Существенные отклонения в развитии карьерного процесса обусловлены также замедлением сменяемости служащих на высших уровнях должностной иерархии (карьерные пробки). В этом случае регулирующую роль могут играть нормы престижных социальных гарантий при увольнении со службы или понижение в должности с сохранением достигнутых материальных и иных социальных преимуществ.

Решение о должностном продвижении находится в ведении вышестоящего руководства, что чревато субъективизмом в его принятии. Регулирование связанных с этим отклонений обеспечивается реализацией требований законодательных и иных нормативных актов, определяющих порядок отбора кандидатов на занимаемые должности. Важнейшим в этом отношении институтом является система конкурса, обеспечивающая объективизацию процесса замещения должности на основе делового соперничества претендентов и гласной комплексной оценки их характеристик. Объективность соответствующего решения повышается путем участия в конкурсной комиссии независимых (от заинтересованных линейных руководителей) членов, гласного обсуждения кандидатур, тайного голосования при осуществлении отбора. При расхождении мнений комиссии и руководителя, принимающего и фиксирующего приказом окончательное решение, комиссия или ее члены вправе письменно выразить предупреждение о возможных служебных последствиях назначения на должность не одобренного ею (ими) кандидата.

Продвижение по службе в ряде случаев становится субъективным правом служащего. Например, в соответ-

ствии со статьей 10 Закона Российской Федерации "О статусе военнослужащих" перемещение по службе с повышением в должности гарантируется государством в соответствии с полученной квалификацией, достигнутыми в служебной деятельности результатами и на конкурсной основе. Условиями возникновения субъективного права на продвижение являются качественное (успешное) и добросовестное выполнение работником своих служебных обязанностей; повышение профессиональной квалификации; наличие вакантной должности; отсутствие другого, более достойного претендента¹³.

В рамках действующего законодательства и в пределах компетенции того или иного органа (должности) осуществляется организационное подзаконное административное регулирование карьеры. Организационные действия не нуждаются в издании специальных юридических актов и проводятся в порядке текущей, прежде всего, управленческой деятельности¹⁴. Они могут выражаться:

- а) в инспектировании должностных лиц по вопросам, касающимся управления карьерой;
- б) в организации подготовки служащих по вопросам карьерного движения;
- в) в индивидуальных собеседованиях руководителей со служащими из резерва на должностное выдвижение или имеющими карьерные интересы;
- г) в консультациях, проводимых кадровыми службами по организации карьеры;
- д) в привлечении специалистов к управленческой деятельности;
- е) в разработке карьерных прогнозов, программ, планов, методических рекомендаций и т.д.

Эффективность административно-правового регулиро-

¹³ См. ВВС РФ. 1993. N 6. С.188.

¹⁴ См.: Бахрах Д.Н. Указ.соч. С.287-288.

вания карьеры существенно зависит от правового, культурного и нравственного фона в системе государственной службы. В этом отношении важны такие условия, как правовая образованность и воспитанность служащих, их гражданственность, социально-конструктивные ценностные ориентации, строгое соблюдение законности и правопорядка в организации служебной деятельности, последовательная защита и охрана прав и законных интересов персонала.

Контрольные вопросы и задания

1. Дайте характеристику нормального развития карьерного процесса.
2. Назовите основные типы отклонений в развитии карьеры и особенности их контроля.
3. Какие факторы и институты выполняют роль социальных регуляторов карьерного процесса?
4. Раскройте содержание законодательного и организационного административного регулирования карьеры.

Глава VIII

УПРАВЛЕНИЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ ПЕРСОНАЛА

Формирование профессионально подготовленного и динамично развивающегося аппарата государственных органов по праву считается одним из главных факторов становления и укрепления российского государства, действенным инструментом эффективной реализации его функций. Поэтому важным компонентом и приоритетным направлением управления персоналом государственной службы стало обеспечение его профессионального (квалификационного и должностного) развития. Ныне необходимо качественно новое решение проблем профессионального роста служащих государственных органов, преодоление возникшего противоречия между “устаревшим” профессионализмом значительной части государственных служащих (более 60-65% из них наиболее значимый управленческий опыт приобрели в условиях административно-командной системы управления, получили высшее образование в “доперестроечные” годы) и современными потребностями, между инерционностью, стереотипами их мышления и практического действия и необходимостью внедрения новых подходов, социальных технологий, проявления самостоятельности и ответственности.

Приоритетность решения этого противоречия обусловлена и необходимостью утверждения системного, соз-

нательно-организованного обеспечения последовательного включения человека в сферу профессионализации государственной службы, прохождения им определенных этапов индивидуальной профессионализации (отбор, адаптация, профессионально-квалификационное и служебное продвижение и др.), что позволяет более рационально использовать способности служащего, обогатить его как личность.

Управление профессиональным развитием государственных служащих базируется не только на определении и выборе целей, приоритетов, конкретных задач, но и на соблюдении нормативно определенных процедур, технологий: образовательных стандартов, правил аттестации, содержания квалификационных экзаменов, профессионально-квалификационных требований к должностям и др. Норма, стандарт, обязанность их соблюдения выступают действенным средством управления персоналом. Без этого нельзя обеспечить функционирование единой государственной службы.

Можно рассматривать управление профессиональным развитием служащих и по этапам кадровой работы. На этапе планирования определяется потребность в кадрах определенной профессиональной квалификации. На этапе набора и отбора дается оценка уровня профессионализма кандидатов. На этапе адаптации и служебного роста происходит обогащение профессиональных знаний и умений. На этапе выдвижения и стимулирования эффективности труда учитывается профессиональная компетентность, качество, интенсивность труда служащего. На этапе сокращения штатов стоит задача сохранения наиболее квалифицированных работников. В результате - управление профессиональным развитием помогает свести позитивные способности всех сотрудников в единую систему качеств всего коллектива аппарата, объединить их действия для успешной реализации возложенных на государственные

органы функций и компетенции.

Новые подходы к оценке профессионализма и профессиональному развитию государственных служащих

Одна из центральных проблем управления персоналом - обеспечение позитивной стабилизации аппарата органов власти на основе повышения профессионализма и компетентности его руководителей и специалистов, постоянного совершенствования мастерства и приобретения новых социально значимых качеств государственных служащих, стимулирования эффективности их труда. В решении этих задач важно исходить из следующего.

1) В стратегии профессионального развития персонала должна быть выражена долгосрочная ориентация на профессиональное и должностное развитие служащих (личностное, профессионально-квалификационное, должностное, статусное). Она возможна на познании закономерностей и тенденций кадровых процессов, протекающих в системе государственного управления.

2) Профессиональный и карьерный рост служащего включает в себя последовательную смену состояний и уровней специальных знаний, умений и навыков, его квалификации и специализации, последовательное обретение служащим более высокого должностного статуса.

3) Служебный рост (карьера) не должен быть самоцелью служащего, воплощением только его личных интересов (в этом случае он перерождается в карьеризм, карьерный эгоизм). В карьере должны найти оптимальный баланс как интересы индивидуума, так и потребности, интересы государственного органа и его аппарата. Поэтому служащий, механизмы его самоорганизации (саморазвития личности) должны включаться в систему служебного роста кадров данного аппарата, что взаимно обогащает участ-

ников этого процесса, позволяет использовать профессиональный рост служащего как предпосылку его служебного продвижения. Карьера государственного служащего - это способ, путь достижения человеком поставленных целей в профессионально-трудовом и индивидуальном личностном самовыражении. Она может и должна стать побудительным мотивом профессионально-должностного развития.

В этой связи, во-первых, следует подчеркнуть, что профессионализм кадров есть качество, а можно сказать, и социально-историческое явление, обусловленное развитием общества и государства, их потребностями. Профессионализм не может быть статичным, раз навсегда установленным состоянием. Он постоянно обогащается, совершенствуется как социально-управленческая категория. Требования к современному профессионализму должны быть рассчитаны на перспективу.

Во-вторых, необходим интегрированный, комплексный подход к познанию сути профессионализма, изучению его различных граней. Профессионализм нельзя оценивать лишь на основе характеристики одной категории кадров аппарата, лишь на базе одного из подходов (социологического, социально-психологического или др.).

В-третьих, важно найти достаточно надежные критерии и методы оценки и измерения уровня профессионализма, определения его составляющих как на индивидуальном, так и коллективном уровне.

Исходя из вышеизложенного, **возможно определение профессионализма государственного служащего как способности работника с учетом условий и реальных возможностей определить оптимальные пути и способы реализации поставленных задач и возложенных полномочий.** Эта система определенных качеств, способных обеспечивать наилучшие результаты приемлемого уровня в соответствующей сфере деятельности. Проще говоря, профессионализм

служащего - это доскональное знание своего дела и наиболее эффективное осуществление своей служебной деятельности.

На наш взгляд, необходим новый, комплексный подход к профессионализму государственных служащих. К сожалению, оценка черт профессионализма часто дается лишь на индивидуально-личностном уровне с позиций социально-психологической науки. Но сумма качеств даже самых талантливых личностей не всегда дает прирост профессионализма всего аппарата государственного органа. В основе оценки качеств коллектива должна быть не сумма, а оптимальное сочетание разных качеств людей для реализации функций конкретного органа власти. В интеграции, в комплексной характеристике качеств коллектива аппарата государственного органа важен учет характера и специфики управленческого труда.

Вряд ли оправдано, когда применительно к государственным служащим, особенно к руководителям, профессионализм рассматривается как одно из качеств в ряду многих других, таких как инициативность, самостоятельность, сильная воля и др. Профессионализм вряд ли правильно сводить только к специальным знаниям и умениям, а также сравнивать с личностно-деловыми и нравственными качествами (как с однопорядковыми). Высокий профессионализм государственных служащих можно рассматривать как интегрированную категорию, качественный замер реализуемых на практике их способностей эффективно, в режиме близком к оптимальному, осуществлять возложенные на них функции и задачи. Профессионализм не является проявлением узкой специализации сотрудника. Профессионализм работников аппарата складывается из специальных знаний, умений и навыков, из проявления лучших личностных качеств служащих, в том числе нравственных, из наиболее полного использования профессионально-творческого потенциала всего аппарата. **В профессиона-**

лизме проявляются одновременно все качества работника: специально-деловые, личностные, нравственные.

Разумеется, в одном человеке не могут быть воплощены все лучшие качества. Необходимо иметь главные, базовые; другие можно развить и обогатить, третьи восполнить за счет своих помощников и заместителей. Но на государственной службе, особенно на руководящей работе, должны находиться лучшие и наиболее подготовленные кадры.

Одной из сущностных сторон современной стратегии управления персоналом является ее направленность на более полное и эффективное использование способностей, развитие внутренних возможностей служащего как личности, на основе стимулирования его всестороннего развития. В то же время следует учитывать, что профессиональный рост одновременно выступает и как социальный институт самоорганизации. Поэтому важно учитывать воздействие на чиновника как внутренней (самоменеджмент в рамках аппарата государственного органа), так и внешней среды (развитие системы государственной власти, ее структур, их функций и компетенций и др.). Нередко внешняя среда играет решающую роль в карьере.

Все это позволяет утверждать, что процесс профессионального развития государственных служащих является весьма сложным и включает решение многих управленческих, образовательных, социально-психологических, социально-экономических и других задач. По нашему мнению, **профессиональное развитие заключается, прежде всего, в формировании и постоянном обогащении у служащих качеств, профессиональных знаний, навыков и умений, которые необходимы им для эффективного исполнения своих должностных функций, прав и обязанностей.** Они призваны в полной мере раскрыть способности, талант, потенциальные возможности служащих. Профессиональное развитие персонала есть как выражение взаимодействия служебных потребностей аппарата (и создание в нем условий для их

реализации), так и интересов, потребностей, способностей каждого служащего. Поэтому неоправданно сводить профессиональное развитие только к специальному обучению (на курсах, семинарах, вузах и т.д.), когда человек получает знания и информацию в готовом виде. Профессиональная зрелость работника не определяется только дипломом; она формируется, обогащается и корректируется практикой. **В единстве обучения и активной включенности в управленческую практику - необходимое условие роста профессионализма работника госаппарата.**

В профессиональном развитии важно в максимальной мере использовать практику служебной деятельности, сложную систему взаимодействия должностных структур, иерархического подчинения, межличностных отношений, технологий оценки (аттестации, открытые конкурсы, квалификационные экзамены и др.) и служебного движения служащих, использование различных механизмов мотивации к качественному и творческому труду. Постановка перед служащим новых, более сложных задач, моделирование ситуаций, которые требуют от него принятия самостоятельных, в том числе инновационных решений, материальное стимулирование улучшения качества его труда неизбежно будут побуждать служащего к обогащению своих профессиональных качеств и способностей, к изменению его психики, формированию потребности в служебном росте. Знания, навыки, умения, приобретенные и обогащенные в процессе практической деятельности, обладают глубокой прочностью, становятся важной предпосылкой служебной карьеры.

Поэтому в развитии персонала следовало бы более четко (особенно со стороны руководителей кадровых служб государственных органов) выделять две содержательные стороны.

1. Профессионально-квалификационное развитие, в основном связанное с обучением и самообразованием госу-

дарственных служащих, приобретением новых знаний и нового профессионального опыта. Это развитие возможно и для человека, занимающего длительное время одну должность; служащий может в ее рамках повышать свою квалификацию, овладевать новыми технологиями и умениями, что делает более современной и эффективной его работу. Это ныне будет учитываться в присвоении ряда очередных классов чинов при занятии одной и той же должности, что приводит к росту заработной платы, а в конечном счете стимулирует повышение качества и эффективности труда служащего.

2. Профессионально-должностное развитие, в основном связанное с поиском возможностей наиболее рациональной расстановки кадров, служебного выдвижения на основе использования способностей и возможностей каждого сотрудника, оптимально возможного использования в рамках коллектива достоинств работников разных специальностей, опыта, возраста, склада ума и личностных качеств. Все это может найти выражение в планировании карьеры каждого, в гласном служебном росте сотрудников и других ситуациях, что вновь стимулирует профессиональный рост работника.

Важно создать условия, при которых и государство и каждый его служащий были взаимно заинтересованы в росте профессионализма всего персонала государственной службы и конкретного работника, в повышении эффективности управленческого труда. В этом плане даже планирование и реализация карьеры чиновника не может рассматриваться только с точки зрения его личностных интересов. Она должна стать и делом государственным. Необходимо видеть условия и факторы формирования профессионализма как на индивидуальном, личностном уровне, так и на уровне системы, прежде всего аппарата того или иного государственного органа.

В системе развития персонала государственной службы

должны реализовываться многие практические задачи: оценка способностей и возможностей служащих, их аттестация, продвижение по службе, достижение большей степени сориентированности интересов сотрудников и целей органов управления друг на друга; развитие способности служащих к обучению, продуктивной деятельности и готовности к раскрытию на практике своего потенциала; использование работников на должностях, соответствующих уровню их квалификации; создание системы стимулирования труда, планирования служебной карьеры, изменение характера и содержания труда чиновника и др. В решении этих задач необходим учет количественных и качественных параметров потребностей в персонале на средне- и долгосрочное будущее, планирование рационального использования вновь формируемого пополнения государственных служащих, основных тенденций развития кадрового потенциала государства.

Следовательно, нам предстоит изменить подход к оценке качеств государственного служащего в новых условиях. В нем должны сочетаться законопослушание, исполнительность, ответственность с активностью и инициативой в работе. Он должен быть способным действовать самостоятельно, творчески, проявлять предприимчивость и оправданный риск. В чиновнике сейчас особенно важно ценить целенаправленность мышления и действия, наличие профессионально-специальных знаний и навыков, готовность пойти на риск и брать на себя ответственность, умение принимать решения, критическую самооценку своих действий и поступков, понимание важности углубления связей с населением. Предметом внимания субъектов управления персоналом должно стать расширение духовного кругозора личности, формирование у нее потребности в духовно-интеллектуальном развитии. Это будет способствовать раскрытию творческого потенциала личности, выявлению профессионального призвания человека.

Жизнь показывает, что именно первоклассный специалист, как правило, является нравственной личностью, способной в своей служебной деятельности и поведении опираться на гуманистические ценности и моральные принципы, последовательно утверждать их в профессиональной среде. Высокие нравственные побуждения как одно из главных качеств чиновника и условий утверждения себя как профессионала назвали 53% опрошенных 1996 г. служащих, 60% экспертов-ученых и руководящих работников.

Состояние кадрового потенциала как объекта управленческого воздействия

Профессиональное развитие персонала государственной службы не может проходить стихийно. Оно требует сознательно-организованного регулирования кадровых и трудовых отношений в сфере государственного управления, создания новой системы работы с кадрами. В становлении новой системы работы с кадрами как важной основы управления кадровыми процессами важно обратить особое внимание на ее содержательно-функциональные элементы, имеющие стратегическое значение. Что это за элементы?

1. Повышение, наращивание способности кадров к продуктивной, более эффективной деятельности, особенно на основе профессионального роста служащих, более рациональной расстановки специалистов с учетом потребностей государственного органа и способностей сотрудников.

2. Постоянное обновление и обеспечение преемственности служащих аппарата, сохранение и обогащение его качественных параметров, в том числе за счет привлечения на государственную службу молодых специалистов и перспективных работников среднего возраста из других госу-

дарственных, хозяйственных, предпринимательских и общественных структур.

3. Разработка и использование на всех этапах служебного роста различных критериев оценки (в зависимости от целей кадровых технологий) государственных служащих, и прежде всего их профессионализма, качества и эффективности труда.

Успех управленческой деятельности, как утверждает наука, в значительной степени зависит от учета состояния объекта воздействия (персонала, кадрового потенциала), от происходящих в нем изменений, важнейших тенденций. Поэтому выработка целей и приоритетов управления персоналом государственного аппарата, выбор механизмов и технологий в значительной мере зависят от учета реально сложившейся в органах власти кадровой ситуации, а главное - от комплексного анализа состояния кадрового состава аппарата государственных органов, его профессионально-квалификационных параметров. Без этого нельзя выявить способности и потенциальные возможности этих кадров, определить более обоснованные прогнозы и неотложные кадровые действия¹.

Проходивший в 1992-1994 гг. неоправданно форсированный рост численности государственных служащих, прием на работу часто без соблюдения необходимых кадровых процедур и предъявления квалификационно-должностных требований привел к снижению профессионализма части служащих, особенно руководителей, в аппарате впервые сформированных органов власти. Принятые в 1995-1997 годы меры по сокращению и укреплению аппарата государственных органов, совершенствованию структур и иерархии должностей привели к отдельным позитивным изменениям, но пока еще не дают ожидаемых

¹ Подробный анализ состояния кадров государственного аппарата сделан в монографии "Государственная кадровая политика: концептуальные основы, приоритеты, технологии реализации". - М., 1996. С. 38-56.

результатов. В 1992-1996 гг. аппарат государственных органов вырос более, чем на 50% (до 1093 тыс. в 1997 г.). Причем, всего 1% государственных служащих заняты на работе в законодательных органах, 10% - в судебных органах и прокуратуре, 89% - в органах исполнительной власти. Продолжается “старение” аппарата, феминизация его состава. Отсутствует и рост образовательного уровня.

В выборе механизмов реализации стратегии и тактики профессионального развития служащих важно учитывать следующее.

1. Среди 40,6 тыс. должностей государственной службы (на 1.01.95 г.) на федеральном уровне более 77% составляли младшие и старшие должности (а в органах исполнительной власти - 87%). Поэтому широка база отбора, но узок коридор карьерного роста на ведущие, главные и высшие должности: их было во всех федеральных органах власти всего 9,2 тыс. Существенно не изменилась структура должностей и на начало 1997 г., хотя была проведена ликвидация излишних внутренних управленческих структур. Подобная картина и на региональном уровне. Следовательно, стратегию профессионально-служебного развития надо разрабатывать с учетом ее реализации на всех уровнях власти (местном, региональном, федеральном), причем не только по вертикали, но и горизонтали.

2. Существенно мешают планомерности обеспечения профессионально-квалификационного развития служащих неоднократные реорганизации аппарата, кадровые перестановки (смена министров, глав администрации субъектов РФ, мэров городов и др.), ежегодная неукомплектованность штатов (в центральном аппарате на 1 января 1997 г. - около 14%), неуверенность сотрудников в завтрашнем дне своей службы.

3. Значительная часть государственных служащих, имея высшее образование (на федеральном уровне на 1 января 1997 г. - 81,7%, в 1995 г. было 84%), по базовому образова-

нию являются специалистами естественно-технического профиля; среди них 8% юристов, лишь 0,9% имеют образование по государственному и муниципальному управлению, всего 3,4% имеют послевузовское профессиональное образование.

Это создает определенные трудности с учетом требования закона о наличии государственно-управленческого образования в служебном выдвижении подавляющей части чиновников, обуславливает необходимость значительного расширения профессиональной переподготовки государственных служащих, особенно на ведущих и старших должностях.

4. Весьма неодинаков опыт работы в сфере государственного управления у служащих органов различных уровней и министерств, особенно - впервые созданных. К тому же большинство служащих получили высшее образование до 1990 г. на основе прежних требований к уровню знаний и умений (в рамках административно-командной системы управления, "плановой экономики").

Это необходимо учитывать в выработке критериев оценки кадров, в определении содержания профессионального обучения служащих, в ускорении формирования новой генерации управленческих кадров.

Учет этих профессионально-квалификационных параметров важен в организационном обеспечении профессионального развития персонала государственной службы, в выборе управленческих кадровых технологий. Необходимо определить систему более углубленной профессионализации служащих с момента их поступления на службу, оказывая помощь сотруднику в профессиональном становлении, развитии и реализации его профессионального опыта.

Организационно-технологическое обеспечение профессионального развития персонала

Важную роль в совершенствовании управления персоналом государственной службы, в его профессионально-квалификационном развитии призван сыграть научно обоснованный выбор методов и технологий, стимулирующих развитие и рациональное использование кадрового потенциала государственного аппарата. Вряд ли следует применять технологии и правила, которые консервируют отсталость, догматизм в решении кадровых вопросов, мешают внедрению инновационных путей и подходов.

В управлении профессиональным развитием персонала важно понимать суть и элементы всей системы этой управленческой деятельности: цели - процедуры, технологии (правила) - операции (действия) - мотивы (стимулы) - результаты. Рассмотрим эти вопросы.

Важно не только обосновать стратегию профессионального развития государственной службы, но и с учетом образовательно-финансовых возможностей определить этапы, пути и технологии повышения профессионализма служащих на основе:

- создания новой системы отбора и приема работников на государственную службу, с предъявлением уже на этом этапе более жестких требований к уровню их профессионализма;

- обеспечения системности, последовательности профессионального обогащения служащих, органического соединения его с должностным продвижением, стимулирования профессионального развития в ходе аттестации, экзаменов на классные чины, участия в конкурсах и др.;

- создания новой государственной системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, признания профессионального образования (особенно вечернего, очно-заочного, заочного) как

важной составной части государственно-управленческой деятельности, осуществляя его (образование) за счет государства в рамках как служебного, так и свободного времени служащего;

- создания условий и гарантий закрепления на государственной службе высококвалифицированных специалистов, формирования у них заинтересованности в своем профессионально-квалификационном росте, в повышении качества и эффективности труда;

- укрепления и расширения системы образовательных учреждений (на основе прогнозирования потребностей в специалистах определенной квалификации и специализации, более рационального регионального размещения образовательных учреждений), введения новых специальностей и специализаций, качественно нового оснащения учебно-методической литературой, введения систем и технологий дистанционного образования и др.;

- создания по существу новой нормативно-правовой и материально-финансовой базы профессионального развития персонала государственных органов.

Для решения этих задач необходимы значительные финансовые затраты, четкое определение субъектов их реализации и объема ответственности.

Разумеется, в реальной жизни зачастую текущие и приоритетные задачи реализуются одновременно. Необходимо, чтобы эти приоритеты нашли выражение в содержании и механизмах реализации государственной кадровой политики в сфере государственного управления, призванной значительно активизировать и мобилизовать "человеческий фактор" в государственном строительстве.

Реализация этих идей и приоритетов может создать благоприятные правовые, социально-психологические, организационно-управленческие, образовательные условия для профессионального развития и должностного роста государственных служащих.

В управлении профессиональным ростом государственных служащих, следует учитывать и ряд других моментов, которые существенно влияют на стимулирование и формирование их профессионализма (структуры содержания, характера, многообразия критериев оценки и пр.).

Во-первых, следует применять технологии развития профессионализма при так называемой динамичной карьере, связанной с **вертикальным должностным продвижением** (ростом), со сменой должностей, а также при **статичной карьере**, когда она длительное время определяется в рамках одного аппарата, в пределах одного уровня управления, а часто и в одной должности. Здесь она осуществляется путем **профессионального роста**, часто со сменой занятий, посредством более глубокого и качественно нового овладения профессией государственного служащего, в результате повышения профессиональной компетентности. При этом такие мотивы, как стремление к творчеству, профессиональной компетентности, самостоятельности, к авторитету среди коллег, упрочению своего положения в аппарате государственного органа являются важными факторами профессионально-квалификационного роста служащего, присутствуют при всех видах карьеры, но наиболее продуктивны они, когда профессиональный рост закрепляется должностным продвижением.

Во-вторых, в профессиональном обеспечении карьеры служащего следует видеть ее последовательность (хотя и возможную прерывность, остановку, даже “откат” назад), смену нескольких этапов.

В тактике служебного выдвижения служащих важно определить место и роль профессионально-квалификационного роста во всех видах и на всех этапах служебного выдвижения, чтобы используемые технологии в наибольшей мере учитывали профессиональные требования и критерии, побуждали движение человека вперед, к овладению своей профессией, укрепляли у сотрудника веру в будущее.

При этом важно обеспечить соответствие квалификации¹ определенным требованиям к должности.

В управлении профессиональным развитием персонала следует прежде всего обратить внимание на создание системы **подбора и отбора** претендентов на государственные должности начиная с подготовительного этапа карьеры. Тем более ныне законодательно закреплён принцип равного доступа граждан к государственной службе. Хотя сейчас, когда число желающих поступить на государственную службу весьма невелико, создать реально действующую систему отбора крайне трудно.

Ведь можно принять на службу уже высококвалифицированных специалистов, которых необходимо лишь адаптировать к новым квалификационно-должностным требованиям, а затем - повышать и развивать их профессионализм. Другое дело, если будут приняты на службу посредственные специалисты, хотя и получившие образование, но вызывающие по своим деловым, социально-психологическим и нравственным качествам серьезные претензии и замечания по отношению к ним. С ними потребуется значительно больший объем работы по профессиональному развитию и не всегда с положительным результатом. Тем более, что, как показало проведенное в 1996 г. социологическое исследование, многие пришли на государственную службу, учитывая гарантированность постоянной работы (43%, а среди женщин - 50,4%), 16% заявили, что у них не было другого выбора (а у женщин - 19,6%). Лишь 13% заявили, что поступили на государственную службу, чтобы обеспечить перспективы дальнейшего роста (среди женщин - 20%). Так что на первоначальном этапе формирования карьеры были весьма посредственными “стартовые мотивы” многих современных слу-

¹ Под квалификацией государственного служащего понимается определение уровня подготовленности, степени годности чиновника к выполнению служебных функций, прав и обязанностей. Специальность - это вид занятий в рамках профессии служащего. (Прим. авт.)

жащих. Учет этого важен на последующих этапах профессионального развития персонала.

Неизменным условием становления новой системы должно стать получение кадровыми службами достоверной и полной информации не только о профессионально-специальных, но и о нравственно-личностных качествах кандидата на должность, а так же владение современными методиками не только оценки этих качеств, но и результативности их прежнего труда.

Весьма желательно уделить особое внимание приему на государственную службу выпускников вузов и специальных учебных заведений. Примечательно, что в дореволюционные годы (1897-1916 гг.) около 70% выпускников вузов поступили на государственную службу. К сожалению, приток молодых на государственную службу ныне незначителен, в чем проявляется не совсем "высокий" имидж этой профессии, невысокая зарплата. Более того, часть квалифицированных молодых специалистов-служащих ежегодно оставляют государственную службу и переходят в предпринимательские структуры. Между тем, среди служащих федеральных органов исполнительной власти (центральный аппарат) удельный вес молодых (в возрасте до 30 лет) составлял на 1 января 1997 г. 10,7% , удельный вес лиц старше 50 лет вырос до 42,1% (1995 г. - 40%), а среди всех ветвей власти - 40,1%. Следовательно, резерв для замены пенсионеров формируется весьма слабо.

Поэтому сейчас необходимо значительно расширить работу по профессиональной ориентации молодежи, более активному привлечению ее к работе органов власти, в том числе через избирательные кампании, выборы в состав представительных органов всех уровней, расширение подготовки в системе специальных учебных заведений. Еще до окончания учебы в вузах работникам кадровых служб следовало бы изучать способности студентов, их интересы и мотивы, черты характера и на этой основе отбирать наибо-

лее достойных кандидатов. Перспективно создание на базе ряда вузов специальных потоков (после трех лет обучения) для подготовки магистров государственной службы.

В профессиональном отборе на государственную службу должно быть больше системности, последовательности. В ходе управления персоналом предстоит многое сделать по расширению использования в отборе на руководящие должности конкурсов. Пока конкурсы (особенно открытые) очень слабо внедряются в практику, поскольку к использованию этой демократической технологии не готовы психологически ни многие руководители, ни сами служащие. В центральном аппарате федеральных органов исполнительной власти по конкурсу принято всего 7% работников и именно учет профессионализма, а не политико-идеологических моментов должен быть определяющим.

Действенным средством управления формированием персонала, отсева кадров, не способных к профессионально-должностному росту, является *испытательный срок* (в России - от 3 до 6 месяцев).

Но зачисление в штат - это лишь начало профессионального роста и развития чиновника. С этого момента начинается целенаправленный процесс воспитания работника, формирования у него профессионально значимых качеств и умений. Важно, чтобы сотрудник осознавал необходимость этого, следовал принятым на государственной службе требованиям и сложившимся традициям, принципам взаимоотношений между руководителем и подчиненным, основанным не только на субординационном подчинении, но и взаимном доверии.

В организационном обеспечении профессионального развития персонала, как показало исследование, стабильным компонентом становится планирование и реализация карьеры конкретного служащего, разработка документа, в котором намечается план повышения профессионализма чиновника (самоподготовка, обучение внутри и вне орга-

низации и др.), стажировки, временное исполнение обязанностей на других должностях, профессиональная подготовка к новой должности.

Если в коллективе нет возможностей вертикального продвижения кадров, да и сам служащий не имеет оснований и желания для этого, когда возможности его карьеры исчерпаны, то и в данном случае его нельзя сбрасывать со счетов, а необходимо более эффективно использовать в должности. Для этого надо расширять его знания и умения как специалиста, стимулируя присвоением очередного квалификационного разряда. При “горизонтальной карьере” возможно в рамках должности одного уровня продвижение в другое подразделение управления (департамента). Допустимо также, если в рамках отдела служащий выполняет другие, возможно более сложные служебные функции и поручения. Это требует от него овладения новыми знаниями и накопления опыта, побуждает к творческому поиску. Такая практика, например, широко используется в Японии и приносит хорошие результаты.

В раскрытии процесса профессионального развития персонала следует учитывать, что новая система государственной службы стала более динамичной, часто реорганизуемой, с довольно быстрым внутренним движением кадров. Поэтому рост профессиональной подготовки становится средством сохранения чиновника в должности, а нередко фактором нового служебного выдвижения, реализации его способностей.

Различные замеры профессионализма служащих, отношения к нему со стороны самих служащих и руководства свидетельствуют о том, что все увереннее профессионализм чиновников как интегрированная характеристика их качеств **становится** исходной основой их служебного выдвижения, но пока еще не стал. 49% считают, что их служебный рост зависит от непосредственного руководителя, 35% - в основном от самого себя. 56% считают, что они не

достигли своей цели в должностном росте (а молодые - 68,4%).

Следовательно, процесс профессионального развития является весьма противоречивым и сложным, одни тенденции противостоят другим. Все это важно учитывать в разработке стратегии кадрового обеспечения государственной службы.

Уровень профессионализма современных руководящих кадров, в том числе в высшем федеральном и региональном эшелонах, пока еще ниже предъявляемых к ним жизнью требований. Хотя все более растет и укрепляется удельный вес руководителей с прочными демократически-реформистскими убеждениями, но не имеющих достаточного управленческого опыта, особенно в сфере государственной службы. Частая смена руководителей (а вместе с ними их "команд") государственных структур отрицательно сказывается на профессиональном развитии персонала государственных органов, снижает профессионализм управленческих процессов.

Именно от руководителя зависит дозировка трудностей задач служебной деятельности чиновника, предоставление ему возможности участвовать в подготовке и принятии решений, его своевременное информирование, признание успехов и предметная критика его труда. От руководителя (начальника) во многом зависит заинтересованность аппарата государственного органа в сотруднике, в развитии его творческого потенциала, в расширении его социальных контактов. Он - источник взаимоподдержки в коллективе. Руководство призвано способствовать профессиональному и служебному росту служащих.

Как свидетельствуют данные статистики, образовательный уровень руководителей весьма высок. Среди руководителей федеральных органов исполнительной власти (включая руководителей внутренних подразделений) почти 100% имеют высшее образование. 42,9% федеральных ми-

нистов и их замов, 34,8% руководителей других федеральных органов исполнительной власти на 1 января 1997 г. имели ученые степени доктора и кандидата наук. Однако далеко не все они имеют базовое образование, соответствующее сфере их управленческой деятельности; недостаточно специализирован опыт их прежней работы.

В общественном сознании происходит сдвиг в оценке определенных качеств профессионализма руководителей, включая категорию "А". Сейчас довольно распространено мнение о том, что руководители, особенно высшего и регионального уровня, должны иметь сильную волю, "крутой характер", "твердую руку". Однако социологические исследования опровергают это широко бытующее мнение. Так, проведенное в 1996 г. в Тульской области обследование, показало, что лишь 5% опрошенных отдают предпочтение руководителю "жесткого стиля", и лишь 2,8% считают, что руководитель должен держать подчиненных в страхе. Предпочтение было отдано при характеристике областной административно-политической элиты патриотизму (до 71%)¹, деловитости, предприимчивости, демократическому стилю руководства.

Ныне необходима комплексная оценка профессионально-деловых и личностно-нравственных качеств работников с учетом квалификационно-должностных требований (уровня специализации и квалификации должности, ее профессиограммы). Установить единые критерии вне конкретного аппарата и конкретной ситуации по существу невозможно. Указ Президента РФ "О квалификационных требованиях по государственным должностям Федеральной Государственной службы" (от 30 января 1996 г.) устанавливает для этого лишь наиболее общие "правила игры"² (в том числе и конкурсного отбора).

¹ См.: Охотский Е.В. Политическая элита и российская действительность. - М., 1996. С. 80-81.

² См.: Российская газета. 1996. 3 февраля.

Весьма сложным оказался и подход к определению квалификационных требований по государственным должностям. В указе Президента РФ квалификационные требования по существу сведены к требованиям по стажу и опыту работы по специальности; причем, с соблюдением последовательности служебного продвижения.

Но в реализации этого указа на практике уже возник ряд вопросов. Какой опыт и в какой сфере, какое базовое образование (по сфере управления или по функциональному содержанию труда) соответствуют требованиям к занимаемой должности? А если чиновники не имеют никакого профессионального отношения к должности?

Пока четко не установлено, при каких условиях возможно присвоение квалификационного разряда без квалификационного экзамена или аттестации, какие особые заслуги необходимы для этого. Весьма сложно оценить уровень профессионального образования, полученного в разные периоды общественного развития. Неясен вопрос и о специализации должностей государственной службы.

Из анализа последних документов видно, что повышение квалификации в образовательном учреждении уже не становится обязательным условием для ряда должностей, а лишь возможным способом для поддержания профессионализма.

Поэтому одной из актуальных проблем становления новой российской государственной службы стало определение наиболее рациональной (в соответствии с новыми функциями и задачами государственных органов) структуры государственных должностей на всех уровнях управления, единых принципов должностного роста. Решение этой задачи требует принятия единого для всего государства (включая и государственную службу субъектов РФ, а возможно и муниципальную службу) Реестра государственных должностей государственных служащих.

Многое в повышении профессионального уровня госу-

дарственных служащих зависит от создания активно функционирующей системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих. Хотя они являются одной из наиболее образованных категорий социально активного населения (по данным на 1994-1995 гг. 45% всех государственных служащих имело высшее образование), среди всех занятых в экономике высшее образование имели лишь 18%.

Введение с 1996 г. государственного заказа на переподготовку и повышение квалификации федеральных служащих несколько стабилизировало эту деятельность. Но многое еще предстоит сделать.

Важно в полной мере использовать и возможности непосредственно самого государственного органа, его аппарата в профессиональном росте служащих: стимулирование самообучения служащих, работа под руководством наставника, стажировки, создание специальных кружков, курсов профессионального обучения, включение сотрудников в состав рабочих аналитических групп, служебные командировки совместно с опытными сотрудниками и др. Заслуживает внимания используемый в ФРГ опыт создания непосредственно в аппарате “кружков качества”, в которых под руководством опытных чиновников, руководителей занимаются государственные служащие, повышая свои профессиональные знания и умения. Предметом учебных занятий могут стать такие темы, как повышение эффективности работы с использованием компьютеров, техника ведения деловых телефонных разговоров, практика общения с посетителями, практика ведения современного делопроизводства и др. Возможно и проведение семинаров по обмену опытом аппаратной работы между сотрудниками различных подразделений, а также различных ведомств.

Заслуживает внимания и такая проблема: профессионалы должны быть не только в аппарате, но и среди тех, кто

реализует власть, возглавляет органы представительной, исполнительной и судебной власти (категория “А”). Необходимо убедить их в необходимости профессионального обучения. Это касается и большой группы депутатов законодательных (представительных) органов. **Власть должна быть профессиональной.** Именно современная профессиональная теоретическая и практическая подготовка может стать прочным фундаментом для служебного роста многих государственных служащих.

Итак, управление профессиональным развитием персонала государственной службы является одним из приоритетных направлений становления государственной службы РФ. В развитии ее кадрового потенциала ныне главное внимание обращается на выявление, обогащение и рациональное использование способностей сотрудников аппарата, на сохранение и качественное укрепление кадров, на оптимально возможное согласование спроса, потребностей государственной организации и личных интересов (целей) служащих.

Контрольные вопросы и задания

1. В чем сущность новых подходов к оценке профессионализма государственных служащих?
2. Раскройте профессионализм как интегральную систему качеств современного чиновника. Что такое критерии и методы “измерения” профессионализма?
3. Каковы содержание и приоритеты профессионального развития персонала государственной службы?
4. Дайте количественные и качественные характеристики современного кадрового потенциала государственного аппарата как объекта управления.

Глава IX

КРИТЕРИИ И МЕТОДЫ ОЦЕНКИ ПЕРСОНАЛА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Управление персоналом не мыслимо без технологий и инструментов, с помощью которых осуществляются тонкие процедуры отбора, конкурсов, управление профессиональной и должностной карьерой государственного служащего, создания мотивационной среды. В числе наиболее важных инструментов работы с персоналом следует выделить *оценку персонала*.

Особенно актуальна задача объективной оценки персонала государственной службы в настоящее время. Практика формирующихся новых социально-экономических, правовых, трудовых и нравственных отношений в системе государственной службы настоятельно подталкивает руководителей к поиску наиболее эффективных, научно обоснованных и законных методов оценки персонала. Переход на контрактную систему найма на государственную службу требует внедрения систем оценок, которые бы позволяли объективно представлять и результаты работы персонала, и процесс их деятельности, и целый ряд иных характеристик. Продуманная и высокоэффективная система оценки персонала государственной службы выполняет ряд важных социальных функций. Она позволяет:

- снижать конфликты в коллективах, создавать благоприятные социально-психологические отношения между

сотрудниками, руководителем и подчиненными;

- стимулировать работу персонала;

- устанавливать справедливое соотношение между количеством и качеством труда и денежным содержанием оплаты труда государственного служащего;

- получать информацию об уровне профессионального развития персонала государственной службы;

- наблюдать динамику изменения оцениваемых показателей и производить сравнение по группам должностей, структурным подразделениям.

Что же представляет собою эта оценка?

Человеку приходится оценивать свою деятельность практически постоянно. В основе этих усилий лежит процесс познания. Именно познание дает ему возможность осуществить сопоставление оцениваемого явления, предмета с тем, о чем он уже имеет представление или о том, какими они должны или могут быть. Отсюда ясно, что *оценка - это результат* соизмерения, результат сравнения познаваемого с тем, что может выступать в качестве *эталона* - т.е. известного, познанного или представляемого человеком. Если мы оцениваем, к примеру, деятельность сотрудника, то сравниваем познанные нами его способности, личностные качества, результаты работы и т.д., с тем, что выступает в виде известного нам или желаемого нами способа деятельности, результата труда, личностных характеристик, т.е. является идеалом, эталоном. Идеалы и эталоны человек устанавливает или выбирает субъективно. Однако они содержат известную долю объективного в силу того, что в их природе присутствуют многократно повторяющиеся, общепризнанные или реально достижимые результаты работы, качества и действия людей и др. Так, например, при определении профессионально-квалификационных требований к должности учитывается уровень образования, квалификация, стаж работы по специальности. Роль эталонов могут выполнять: установлен-

ные результаты труда, процесс труда (какими они должны быть), личностные качества и другие характеристики человека. Одновременно личностные качества, характеристики, результат труда выступают как критерии, индикаторы, как предмет оценки. Одним словом, оценку можно определить и как *процесс* установления качества предмета (объекта) оценки.

Существует многообразие методов оценки государственного служащего. Их можно разделить по *субъектам* оценки (кто проводит оценку): индивидуальные, групповые, экспертные. Сюда же следует отнести и самооценку, которая может производиться при аттестовании государственного служащего. Оценки можно классифицировать по *предмету и объекту* оценки (что или кто подлежит оценке): личностные характеристики, результаты труда, процесс труда и др. Типология оценок может быть произведена и по *средствам представления информации* о предмете оценки: вербальные (словесные), формализованные (знаковые, графические), комбинированные. Так, письменная характеристика на служащего - типичный пример вербального представления результатов оценки, поскольку информация об оцениваемых индикаторах выражена словами. Это весьма древний способ оценки и представления ее результатов.

Можно говорить и о **формах** оценки персонала. Наиболее распространенными из них выступают: **аттестация (аттестование)¹, квалификационный экзамен, тестирование.**

Объектом оценки выступает государственный служащий во всем многообразии его социально значимых черт, элементов личности (направленность личности, способности, характер и др.) и его деятельности.

Несомненно, что руководителям органов государствен-

¹ Термин "аттестование" используется в ряде специфических видов государственной службы, к примеру, в Министерстве обороны РФ. (Прим. авт.)

ной власти и кадровым службам многое хотелось бы знать о человеке и желательно уже на этапе его поступления на государственную службу. Однако получение обширной информации о человеке - это занятие сложное. Оно сопряжено с дорогостоящими процедурами оценки, и не каждая организация может себе это позволить. Поэтому чаще всего из архисложной структуры человека как объекта оценки и исходя из потребностей практической деятельности вычленяется лишь определенная совокупность элементов этой структуры. Это могут быть: уровень развития общих и профессиональных знаний, способности к выполнению конкретных видов работ, степень проявления способностей, свойств, умения управлять собой в различных ситуациях, результаты и процесс труда и др. Необходимость оценки либо одного из перечисленных элементов объекта оценки, либо в определенной их комбинации обуславливает появление **предмета оценки**. Таким образом, **предмет оценки** есть не что иное, как продиктованная и востребуемая практикой часть объекта оценки.

В системе государственной службы можно выделить два основных **вида** оценки:

- оценка, проводимая при назначении на должность (при поступлении на государственную службу - "входная" оценка; оценка при должностном перемещении государственного служащего);
- текущая (актуальная) оценка, периодически проводимая, например, в форме аттестации, квалификационного экзамена.

Непременным условием проведения оценки государственного служащего является наличие:

- профессионально-квалификационных требований по замещаемой должности;
- должностных обязанностей, изложенных в должностной инструкции или описании должности;
- критериев и индикаторов, по которым происходит

оценка ;

- формальных субъектов оценки (непосредственный руководитель государственного служащего, члены аттестационной комиссии органа государственной власти);

- квалифицированных и независимых субъектов оценки (эксперты, ученые, представители профсоюзных органов и других общественных объединений государственных служащих - неформальные субъекты оценки);

- открытости и доступности установленных процедур и применяемых методов оценки;

- механизма реализации выводов, сделанных на основании оценки.

Основное содержание предмета оценки государственного служащего представлено в "Положении о проведении аттестации федерального государственного служащего". Согласно этому документу предмет оценки государственного служащего составляют:

- профессионально-квалификационные характеристики государственного служащего (уровень профессиональной подготовки, профессиональные знания, умения, навыки, опыт работы);

- степень участия в решении поставленных перед соответствующим подразделением (государственным органом) задач;

- сложность и объем выполняемой государственным служащим работы;

- результативность труда государственного служащего;

- организаторские способности;

- личностные качества.

Однако, на наш взгляд вряд ли можно говорить о том, что этим исчерпывается и ограничивается оценка предмета персонала государственной службы.

Содержание предмета оценки персонала государственной службы во многом определяется содержанием и характером труда персонала государственной службы, его фор-

мами в системе государственного управления. В сфере управления выделяют несколько основных форм управленческого труда. Среди них: эвристическая, административная, операторная.

Эвристическая форма управленческого труда в государственной службе представляет собой совокупность действий по анализу и исследованию социальных, экономических, политических и иных проблем, а также поиск путей и способов их решений. Например, этим трудом заняты в основном руководители органов государственной власти и прежде всего замещающие должности категории "А". Информационно-аналитическим трудом занята большая часть государственных служащих категории "Б" - консультанты, советники, помощники, а также специалисты, привлекаемые для разработки предложений по решению возникающих проблем в государственном управлении.

Административная форма управленческого труда государственных служащих представлена в основном действиями руководителей разного уровня структурных подразделений. Они выполняют многочисленные функции по планированию, организации, координации, мотивации, регулированию, анализу и контролю за состоянием дел в организации, за деятельностью государственных служащих. Эта форма труда преобладает среди государственных служащих, замещающих должности категории "В" высшей, главной и ведущей групп.

Операторная форма управленческого труда представлена разнообразием действий, направленных преимущественно на обеспечение управленческих процессов необходимой информацией, участие в решении специальных задач, их непосредственное исполнение. В нее можно включить многочисленные виды деятельности по обработке документов, сбору, учету и хранению информационных баз данных, их администрирование, а также выполнение других видов труда исполнительного и обслуживающего

характера. Этой формой управленческого труда заняты государственные служащие, замещающие государственные должности государственной службы частично старшей и в подавляющем большинстве младшей групп категории "В".

Вполне понятно, что оценка предмета государственных служащих, должности которых представляют указанные формы управленческого труда, будет разной. И это осложняет создание унифицированных систем оценки для государственных служащих. Однако потребность в них очень большая.

Путь решения такой задачи лежит в плоскости разработки **социологических методов оценки персонала**. Смысл этих методов состоит в том, чтобы на основе информации о предмете оценки государственного служащего, полученной от различных субъектов оценки, выявить ее обобщенный показатель. Именно они могут быть тем инструментом в руках руководителей и специалистов кадровых служб, который позволит дать и комплексную индивидуальную оценку и оценку всего состава персонала органа государственной власти. Решение этой задачи не простое. Однако если найти примерно одинаковую структуру критериев, по которым производить оценку персонала, а их содержание наполнить именно теми индикаторами, которые отражают специализацию и уровень самой должности, то вполне возможно вести речь о создании унифицированной системы оценки персонала государственной службы. В первую очередь это следует делать для государственных служащих, замещающих государственные должности государственной службы категории "В". Для подавляющего большинства должностей этой категории группы критериев (состав индикаторов оценки) и система оценок могут быть примерно одинаковыми, не считая содержания критериев, обусловленных специализацией должностей и группы должностей.

Примерная структура критериев, по которым следует

оценивать государственного служащего, может иметь следующий состав (схема 1.). Эти критерии одновременно определяют и структуру предмета оценки персонала государственной службы. В практике оценки персонала такая структура наиболее востребована. В ней находят отражение, **во-первых**, качества, которые раскрывают человека в системе социальных отношений, - это его личностные и прежде всего волевые, морально-психологические характеристики; **во-вторых**, качества, которые свидетельствуют о его организаторских способностях, деловитости, нацеленности на высокую результативность труда; **в-третьих**, качества, которые характеризуют его профессиональные возможности, уровень профессионализма, степень реализации профессионального опыта на занимаемой должности. Содержание этих критериев:

Схема 1. Структура критериев оценки



- *профессиональные* - это характеристики профессиональных знаний, умений, навыков, профессионального опыта человека, его квалификации, результатов труда государственного служащего;

- *деловые* - они характеризуют организованность, ответственность, инициативность, предприимчивость, эффективность деятельности персонала;

- *морально-психологические* - раскрывают такие особенности человека, как способность к самооценке, честность, справедливость, психологическую устойчивость;

- *интегральные* - это характеристики, которые образуются на основе целого ряда других присущих человеку качеств и говорят о его авторитете, состоянии здоровья, общей культуре, культуре мышления, речи.

Содержание этих критериев определяется составом тех характеристик, которые подлежат оценке, и зависит от групп должностей. Каждая из должностей может иметь свой набор характеристик, которые следует устанавливать и оценивать в перечисленной группе критериев в зависимости от их специализации, но структура критериев остается неизменной - профессиональные, деловые, морально-психологические, интегральные.

Предмет оценки задает и требования к инструментарию оценки - способам, методам, методикам, которые используются для получения необходимой информации о государственном служащем.

Отечественная и зарубежная наука располагает немалым арсеналом средств и подходов к оценке персонала. С их помощью можно с разнообразных позиций подойти и к самому предмету оценки (т.е. к тому, что подлежит оценке) и определиться с субъектом оценки (т.е. к тому, кто осуществляет оценку) и со средствами оценки (т.е. - какими способами и процедурами производится оценка) и др.

Подавляющее большинство методов можно разделить на две большие *группы*: методы, в основе которых лежат *формализованные подходы* (например, анкетирование, тестирование), и методы, основанные на использовании *неформализуемых подходов* к изучению человека (собеседование, групповая дискуссия, наблюдение). В обеих группах,

как правило, используются либо формализованные (цифровые, графические), либо вербальные средства представления результатов оценки. Каждое из средств имеет и достоинства, и недостатки. Объединение преимуществ этих средств представления результатов оценки таит в себе немало достоинств.

Что во всем этом многообразии оценочного инструментария, как правило, не устраивает практиков и прежде всего руководителей, специалистов по управлению персоналом?

Во-первых, это трудоемкость самой процедуры оценки. Ведь она, как правило, связана с необходимостью постоянной систематизации и фиксирования сведений о человеке, результатах его труда, необходимостью постоянного накопления и обновления информации, ее анализа и т.д. Некоторые методы оценок еще, ко всему прочему, требуют использования значительного количества статистического материала и различного рода коэффициентов, для обработки которых необходимо много времени, сил и средств.

Во-вторых, внедрение, к примеру, комплексных систем оценки персонала сопряжено с введением в штат организации специалистов, которые бы целенаправленно, систематически и постоянно занимались этой работой. Так, чтобы провести тестирование при помощи некоторых методов с целью выявления значимых для организации характеристик личности при приеме на работу, выдвижении на вышестоящую должность, а затем дать их интерпретацию, требуется не только специальная подготовка, но и значительное количество времени. Этими возможностями, как правило, не располагают руководители. Подобную работу могут проводить только специалисты кадровых служб.

В-третьих, введение системы оценки требует наличия достаточно надежного инструментария оценки и немалых материальных и финансовых ресурсов.

В-четвертых, не всегда удается избежать формального отношения непосредственных руководителей к оценке персонала из-за сложности самой ее процедуры, неопределенности предмета оценки государственного служащего, что создает благоприятную почву для зарождения недовольства среди государственных служащих и как следствие - конфликтных ситуаций.

В силу этих и ряда других факторов в настоящее время в органах государственной власти практически нет систем оценок, принятых и известных, к примеру, всему персоналу, а самое главное - эффективных.

В "Положении о проведении аттестации федерального государственного служащего"¹ в качестве основного метода оценки служебной деятельности государственного служащего рекомендуется описательный подход. По нашему мнению, он в настоящее время не является достаточно продуктивным, во многом ограничивает использование в работе с персоналом возможностей науки и компьютерной техники. В то же время Положение не запрещает применение иных методик оценки персонала государственной службы при проведении аттестации государственных служащих. Мы бы рекомендовали шире использовать возможности методов оценки с использованием социологических методов изучения предмета оценки государственного служащего, а также возможностей ЭВМ.

Достоверность оценки персонала государственной службы при описательном подходе в большинстве своем ограничена формальными показателями (уровень образования, общий стаж работы, стаж работы по специальности, сведения о повышении квалификации и др.). Что же касается оценки результатов труда, процесса труда, его личностных и профессиональных качеств, то здесь преобладает субъективизм оценивающих. Механизмы защиты от

¹ См.: Российская газета. 1996. 19 марта.

него на уровне технологии оценки не предусматриваются ни одним документом по работе с персоналом государственной службы.

Существенно снижает степень субъективизма оценивающих метод *экспертных оценок*. Здесь субъектами оценки выступают несколько человек. Это могут быть и руководители разных уровней - непосредственные и прямые, руководители других структурных подразделений, а также члены коллектива или специально созданная группа экспертов. Однако и в этом случае возможность повышения объективности и точности оценки во многом зависит от того, какие используются средства представления результатов оценки. Если, к примеру, используется словесное представление результатов оценки, то она становится не менее затратной, но более длительной. В этом случае точность оценки еще зависит и от способности субъектов оценки однозначно охарактеризовать качества личности, к примеру, именно теми понятиями, которые наиболее точно их отражают. Здесь важна также и однозначность понятий, то есть, чтобы все эксперты в одно и то же понятие вкладывали одинаковое содержание. Допустим, что и эксперты и руководитель отнеслись к процедуре оценки добросовестно и избрали вербальное (словесное) представление информации об оцениваемом человеке. Тогда возникает другая проблема - как сравнить данные ими оценки. Без контент-анализа здесь не обойтись, а это еще больше усложнит процедуру оценки.

В то же время, при оценке, проводимой хорошо подготовленным руководителем, способным точно, ясно и ярко характеризовать оцениваемого, к примеру, качества своих подчиненных, этот способ оценки несомненно имеет свои достоинства. Он позволяет вложить в оценку всю силу и богатство профессионального и литературного языка. Увы, такой возможностью обладают лишь немногие из тех, кто должен оценивать своих подчиненных. Да и вряд

ли им нужно заниматься на практике таким выписыванием портретов своих подчиненных. Поэтому при всех достоинствах письменных характеристик, отзывов как метода оценки и представления ее результатов, его возможности в практике применения в современных условиях крайне ограничены. Основная причина - затруднена сравнимость результатов оценки, невозможность прослеживания динамики изменения показателей оцениваемого, оценки изменения этой динамики, представления результатов оценки и др. Но это не означает, что некоторые достоинства этого неформализуемого метода не могут найти своего места в сочетании с другими методами оценки и формализованными средствами представления ее результатов.

Большими возможностями для сравнения результатов оценки обладают те методы, которые основаны на использовании заранее определенных, фиксированных сторон объекта оценки. Это может быть установленный перечень личностных или профессиональных качеств человека, различных сторон процесса его деятельности, отношений в коллективе, результатов труда и др. Это формализованные методы оценки. Для таких методов, как правило, используются цифровые и графические средства представления ее результатов - баллы, соответствующие шкалы оценок, а также графические профили. Наиболее распространенными являются шкалы: от 1 до 5, от 1 до 10, от 1 до 100 баллов. Шкала представляет собой последовательность чисел, а интенсивность и направленность шкалы задана описанием лишь полярных позиций оцениваемых характеристик. Есть и другие виды шкал, которые используются, к примеру, при графическом представлении результатов оценки.

Помимо отмеченного достоинства формализованных методов оценки - возможности сравнения результатов, они позволяют отслеживать динамику изменения результатов оценки во времени, варьировать наборы оцениваемые ин-

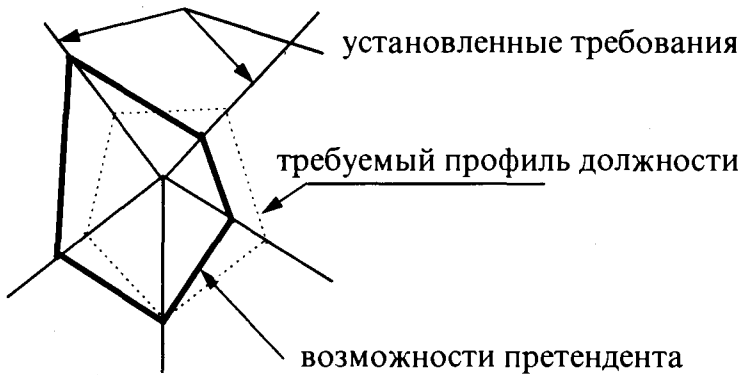
дикаторов в зависимости от потребностей практики, использовать компьютерные средства для проведения оценки и др.

Для применения формализованных процедур оценки, как правило, используются соответствующие бланки (оценочные листы, аттестационные листы). Они выполняют роль своеобразных накопителей информации о человеке, представленной одним из экспертов. Об их обобщенных достоинствах и недостатках можно сказать лишь то, что они позволяют упростить представление результатов оценки, сделать их приемлемыми для обработки с помощью компьютерных средств, наглядно представить оцениваемые параметры и показатель оценки, оперативно провести сравнение оценок и др. Интерес в этом отношении представляет метод графического профиля. В этом методе вместо условных оценочных измерителей используется графическая форма - профиль ломаной линии, полученный в результате соединения точек количественных значений оцениваемых качеств, отмеченных на графическом поле. Пример графического представления результатов оценки показан на схеме 2. Аттестационные листы, которые используются в настоящее время для оценки государственного служащего, не позволяют применять средства автоматизации при обработке результатов оценки.

Важной проблемой разработки структуры и содержания бланка (аттестационного листа) является наполняемость его теми индикаторами, которые одновременно выступают и предметом оценки и критериями оценки.

Подходы, способы, формы, методики оценки имеют свои преимущества и свои ограничения, свою точность измерения и т.д. Желание же любого практика и исследователя, как правило, состоит в том, чтобы попытаться найти способ соединить достоинства конкретных методов, подходов и избавиться от присущих им недостатков.

Схема 2. Графическое представление результатов оценки



Решение этой проблемы позволило автору разработать метод корреляции формализованных и не формализованных процедур на основе экспертных оценок с использованием специализированного бланка оценки - *метод "УБАО-ТАИ"*.

Оценка персонала производится с использованием разработанного автором **универсального бланка актуальной оценки персонала (УБАОП-93-ТАИ)** (См. табл. 1).

Описание и квалификация оцениваемых уровней индикаторов приводится в специальном приложении к универсальному бланку актуальной оценки "**Ориентировочное соответствие баллов вербальному описанию оцениваемых критериев**". Его содержание составляет описание числовых значений избранной шкалы оценки по каждому подлежащему оценке индикатору.

Проводимые с 1993 г. испытания метода показали его достаточно высокую точность оценки персонала. С его помощью проводилась оценка как руководителей в системе государственной службы, так и руководителей ряда предпринимательских структур.

УНИВЕРСАЛЬНЫЙ БЛАНК АКТУАЛЬНОЙ ОЦЕНКИ ПЕРСОНАЛА (УБАОП-93-ТАИ)

Вариант: руководитель

1.00. ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ

1.01.				1.02.
фамилия, имя, отчество		дата рождения		
1.03.				1.04.
уровень образования: высшее, н/высшее, ср.сп. и др.		название учебного заведения, год окончания		
1.05.				1.06.
специальность и квалификация по образованию		занимаемая должность		
1.07.	1.08.	1.09.	1.10.	
дата вступл. в должн.	общ. трудовой стаж	стаж работы по спец. обр.	стаж по приобр. специальн.	
1.11.	1.12.	1.13.	1.14.	
ученая степень	ученое звание	год повышения квалификации	предыдущий показатель	

2.00. КРИТЕРИИ

2.01. Профессиональные	Баллы аттестующих			Описание оцениваемых индикаторов
	1	2	3	
2.01.00. Профессиональные знания				
2.01.01. Профессиональные умения и навыки				
2.01.02. Знания документов, регламентирующих служебную деятельность				
2.01.03. Способности к накоплению и обновлению профессионального опыта				
2.01.04. Степень реализации опыта на занимаемой должности				

2.01.05. Способность к творческому применению профессионального опыта			
2.01.06. Показатель по критерию			
2.01.07. Предыдущий показатель			
2.02. Деловые			
2.02.00. Организованность и собранность в практической деятельности			
2.02.01. Ответственность и исполнительность			
2.02.02. Инициатива и предприимчивость			
2.02.03. Самостоятельность решений и действий			
2.02.04. Руководство подчиненными и результативность деятельности			
2.02.05. Качество конечного результата деятельности			
2.02.06. Показатель по критерию			
2.02.07. Предыдущий показатель			
2.03. Морально-психологические			
2.03.00. Гуманность			
2.03.01. Способность к самооценке			
2.03.02. Этика поведения, стиль общения			
2.03.03. Дисциплинированность			
2.03.04. Справедливость и честность			
2.03.05. Способность адаптироваться к новым условиям			
2.03.06. Лидерство			
2.03.07. Показатель по критерию			
2.03.08. Предыдущий показатель			

2.04. Интегральные				
2.04.00.	Авторитетность			
2.04.01.	Интенсивность труда (работоспособность)			
2.04.02.	Культура мышления и речи			
2.04.03.	Коммуникативность			
2.04.04.	Общая культура			
2.04.05.	Культура работы с документами			
2.04.06.	Показатель по критерию			
2.04.07.	Предыдущий показатель			

3.00. ШКАЛА ОЦЕНОК И ОБОБЩЕННЫЙ ПОКАЗАТЕЛЬ

3.01. Показатель	3.02. Высокий	3.03. Достаточный	3.04. Удовлетворительный	3.05. Низкий
.....				

4.00. ВЫВОДЫ

4.01.				
указывается предложение о должностном изменении или материальном вознаграждении				
4.02. Мнение и подпись	4.03. Согласен полностью	4.04. Согласен в основном	4.05. В большей степени не согласен	4.06. Категорически не согласен
оцениваемого				

5.00. ПОДПИСИ АТТЕСТУЮЩИХ

1.	Должность непосредственного руководителя		3.		Должность вышестоящего руководителя	
	Дата	Подпись	Дата	Подпись		
2.	Должность вышестоящего руководителя					
	Дата	Подпись				

Важнейшее его достоинство состоит в том, что он позволяет существенным образом снизить степень субъективности оценки. На основе метода создается система оценки персонала. Причем речь идет не только об оценке его личностных качеств, но и об оценке проявленного (актуального) профессионального опыта, его потенциальных профессиональных возможностей (степени реализации профессионального опыта на занимаемой должности), а также процесса и результатов его труда, отношений в организации, в том числе уровня авторитета и др.

Результаты работы экспертов (заполненный бланк) подлежат автоматизированной обработке. Метод позволяет решать многие практические задачи по управлению персоналом в системе государственной службы (накопление статистических данных, отслеживание динамики изменения показателей оцениваемых индикаторов, установление рейтинга персонала по группам должностей и др.).

Бланк состоит из блоков: общие сведения, критерии, шкала оценок и обобщенный показатель, выводы, подписи аттестующих. Бланк может быть использован как для автоматизированной, так и для ручной обработки.

Основную нагрузку в бланке несет блок "критерии". По вертикали деление этого блока состоит из трех частей: собственно критерии (профессиональные, деловые, морально-психологические, интегральные) - **формализованная часть**; баллы аттестующих - это те оценки, которые выставляют эксперты; вербальная оценка оцениваемых индикаторов - это та часть, где дается **неформализуемое** описание оцениваемых индикаторов.

Блок "шкала оценок и обобщенный показатель" содержит четыре уровня оценки результатов: высокий, достаточный, удовлетворительный, низкий. **Шкала оценок** помимо "нечетких" критериев (высокий, достаточный и т.д.) может содержать и другие выводы. В таком случае **высшему** уровню будет соответствовать вывод - "достоин на-

значения на вышестоящую государственную должность"; *достаточному* - "соответствует замещаемой государственной должности"; *удовлетворительному* - "соответствует занимаемой должности при условии выполнения рекомендаций аттестационной комиссии по его служебной деятельности"; *низкому* - "не соответствует замещаемой государственной должности".

В отличие от трех возможных уровней оценок, которые предусматриваются по результатам аттестации в соответствии с "**Положением о проведении аттестации федерального государственного служащего**" здесь предлагается четыре уровня оценки. На наш взгляд, распределение государственных служащих по признаку различия уровней их оценок больше соответствует потребностям практики. Надо сказать, что в ряде стран, в частности, в ряде земель Германии, приняты многоуровневые (5-7) шкалы оценок государственных служащих.

Выявление уровня оценки результатов производится путем сравнения обобщенного показателя с цифровым интервалом, который соответствует одному из указанных уровней. Для каждого из уровней произведен расчет его цифрового диапазона.

Содержание критериев составляют характеристики, подлежащие оценке. Наполняемость содержания критериев зависит от категорий персонала (руководители, специалисты, технические исполнители), групп должностей, специфики деятельности персонала.

В качестве экспертов, осуществляющих оценку, выступают: непосредственный руководитель, вышестоящие руководители, а в случае конфликтных ситуаций роль экспертов могут выполнять другие сотрудники, знающие оцениваемого, а также предполагается и самооценка.

Неформализуемая часть бланка может заполняться при любых обстоятельствах и содержать дополнительные сведения, относящиеся к характеристике оцениваемого инди-

катора. Однако в обязательном порядке она подлежит заполнению в случае выставления баллов: более 4,5 и менее 2,5.

По каждому индикатору экспертом выставляется оценка от 2 до 5 баллов. Каждый индикатор имеет четыре уровня проявления и каждому уровню соответствует установленный интервал баллов. Причем внутри интервала может использоваться балл с интервалом 0,1. Первый эксперт обязан оценить все индикаторы, а все последующие эксперты - в зависимости от того, насколько они это смогут сделать объективно.

Показатель по каждому критерию выводится как среднее арифметическое из суммы оценок, выставленных по оцениваемым индикаторам. Обобщенный показатель исчисляется как среднее арифметическое из суммы четырех показателей и сравнивается с одним из расчетных интервалов шкалы оценок.

Внедрение системы оценки персонала государственной службы на основе метода "УБАО - ТАИ" предоставляет возможность создать механизмы, детерминирующие реализацию карьерной стратегии в организации, опираясь преимущественно на проявленные (актуальные) способности человека, реальные результаты его деятельности, проявленный уровень профессионализма и, что немаловажно, - существенным образом повысить объективность оценки государственного служащего. Метод предусматривает несколько степеней защиты от субъективизма.

Таким образом, актуальность проблемы разработки критериев и методов оценки персонала государственной службы требует поиска и ученых, и практиков. Сегодня еще нет оснований говорить о том, что эта проблема снята с повестки дня для кадровых служб органов государственной власти. От того, насколько успешно она будет решена, зависит эффективность решения задач управления персоналом государственной службы.

Контрольные вопросы и задания

1. В чем сущность оценки персонала?
2. Обрисуйте структуру оценки персонала.
3. Перечислите условия объективной оценки персонала.
4. Дайте характеристику основных форм управленческого труда государственного служащего.
5. Каковы структура и содержание критериев оценки государственного служащего?
6. Для чего нужны оценки с использованием формализованных процедур оценки?

Глава X

СТИЛЬ УПРАВЛЕНИЯ ПЕРСОНАЛОМ И ОПТИМИЗАЦИЯ ТРУДА РУКОВОДИТЕЛЯ

Многочисленные исследования стиля управления персоналом на микроуровне (руководитель - трудовой коллектив - личность) свидетельствуют, что эффект этого управления значительно выше, если руководитель заботится о здоровом характере своих взаимоотношений с подчиненными, стремится к оптимизации этих отношений в зависимости от обстоятельств и условий трудового процесса. А значит, перед ним рано или поздно возникают вопросы: каким образом более эффективно и конструктивно воздействовать на подчиненных с тем, чтобы добиться больших результатов; как себя вести в той или иной ситуации; какого стиля следует придерживаться?

Все эти вопросы естественны и понятны, ведь стиль - важнейшая качественная характеристика управленческой деятельности. Это не что иное, как основанный на определенных закономерностях способ, образ жизни и деятельности индивида¹, типичная для лидера (руководителя) система приемов воздействия на ведомых (подчиненных)², способ обращения руководителей с подчиненными, характер отношений с сотрудниками в процессе исполнения служеб-

¹ См.: Краткая философская энциклопедия. - М.: 1994. С. 436

² См.: Пищулин Н.П. и др. Кадры-персонал. Словарь-тезаурус. - М.: 1994, С. 233

ных обязанностей, обобщенный тип поведения руководителя в отношениях с подчиненными в процессе достижения поставленных целей¹. Это регулярно проявляющиеся черты и формы взаимодействия руководителя с коллективом, формирующиеся под влиянием как объективных и субъективных условий, так и профессионально-личностных особенностей руководителя. Таково наиболее общее понимание стиля управленческой деятельности.

Особенности стиля руководства в системе государственной службы

Руководитель - это должностное лицо, наделенное реальной властью по отношению к подчиненным и достаточно полным кругом полномочий, позволяющих ему принимать решения, определять, *что делать и как делать*. Причем независимо от того, линейный он руководитель или функциональный. В любом случае он принимает решения и персонально несет ответственность за качество их реализации, за эффективность функционирования возглавляемого им подразделения государственного аппарата.

Именно руководитель формирует коллектив, ставит задачи и рекомендует варианты их решения, консультирует, выделяет под каждую задачу необходимые материально-финансовые и трудовые ресурсы. И в каждый момент исполнения своих служебных обязанностей он работает с людьми, осуществляет **управление персоналом**, проявляя свой стиль². Понятно и другое: руководитель должен делать дело не только правильно, но делать его так, как нужно, грамотно и "мудро".

¹ См.: Современный экономический словарь. -М.: 1996. С. 323

² Кричевский Р.Л. Если Вы - руководитель. Элементы психологии менеджмента в повседневной работе. М.: 1996, С.

Доказательств справедливости этого вывода существует множество. Сплоченность или конфликтность коллектива, его стабильность, активность сотрудников напрямую определяются тем, как ими управляют, кто их руководитель, насколько он способен действовать методами убеждения и поощрения или предпочитает силу приказа и наказания.

Природа стиля управления персоналом в государственной службе обусловлена особенностями самой госслужбы. На это важно обратить внимание еще и потому, что государственной службе в принципе свойственны тенденции к концентрации власти и монархизму, стремление каждой подсистемы к возможно большей независимости и автономии, к своеобразной монополии на "свой сектор" на широком поле государственного управления. Не менее очевидно также и стремление чиновничества к закрытости, корпоратизму, бюрократизации и окостенелости.

Не в последнюю очередь это детерминируется особым социальным и юридическим статусом государственной службы, чрезвычайной заформализованностью ее внутренней организации, не позволяющих иной раз инициативно провести даже разумное преобразование. Госслужба строится на основе множества абстрактных и безличных, так сказать, "объективных" правил и положений, определяющих статус, права и полномочия каждого должностного лица и технического работника. В аппарате имеются нормативные акты, которые дают подробное описание должностей, порядок выполнения служебных функций, систему подчиненности работников. Государственные служащие ограничены также многими рекреационными условиями и законами, которые определяют условия их найма и оплаты труда, санкциями, которым они могут быть подвергнуты в случае нарушения трудовых отношений и служебной этики. В определенных пределах они ограждены от начальствующего произвола и профессио-

нально независимы, материально обеспечены, защищены от безработицы.

Тем самым положение госслужащих заметно отличается от положения тех, кто попадает под нормы общего трудового права. На государственной службе отсутствует равенство между работником и работодателем, отсутствует договорная ситуация. Здесь строго субординационные трудовые отношения, что придает стилю управления персоналом в государственном аппарате особую значимость.

Есть еще одно немаловажное обстоятельство: государственные служащие добровольно пошли "в услужение" государству и добровольно согласились на ограничение своих гражданских прав и свобод. Его работодатель - не начальник или политик, находящийся в данный момент у власти, а **государство**. Государство приглашает человека на службу и несет ответственность за его судьбу и судьбу его семьи.

*Доброжелательный стиль работы с человеком в условиях таких серьезных социально-политических запретов становится своеобразной **формой компенсации** ограничения прав личности и гражданина.*

Управление персоналом в условиях государственной службы, перегруженное многочисленными законами, инструкциями и параграфами, которые сдерживают импровизацию и гибкость, порождают единообразие и обезличивание, развивают апатию и безответственность у служащих. Это действительно так. Но только на первый взгляд. Ведь законы, указы и положения не в состоянии охватить все многообразие жизни, все варианты возможных ситуаций и событий. Даже самые совершенные должностные инструкции лишь в каком-то приближении фиксируют существующее разделение труда и не могут стопроцентно учитывать весь спектр происходящих в процессе работы изменений. В результате официально утвержденные обязанности и права служащих во многом оказываются не-

сбалансированными и несогласованными, теряют организующее и регулирующее начало. Реальная деятельность человека становится оторванной от тех предписаний, которые зафиксированы в документах. Вот тут-то и возникает феномен управленческого начала, направленного на обеспечение строгого соблюдения подчиненными установленных профессиональных стандартов и этических норм.

Нельзя сбрасывать со счетов и тот факт, что добросовестный руководитель, а с ним и все подчиненные, в условиях современной России работают с большим напряжением и физическими перегрузками, в большей степени подвержены стрессовым состояниям. Каждый второй руководитель кадровой службы федеральных министерств и ведомств этот фактор ставит на одно из первых мест среди причин увольнения людей из государственной службы по собственному желанию.

Поэтому стиль управления персоналом, как достаточно устойчивая для данного руководства система, не менее существенен, чем *объективно существующая* административно-правовая структура организации, т.е. система связей и норм, нейтральных к персональному составу работников. Стиль не менее существенен, чем внешняя среда, будучи детерминирован вполне конкретными социально-экономическими, политическими и духовно-нравственными факторами общественного бытия.

Может ли сегодня руководитель государственного органа, например, абстрагироваться от фактов смены государственно-политического устройства страны, кризисных проявлений в экономике, финансовой неустойчивости и перманентных социальных потрясений, может ли он не учитывать опасности неутраченного политического противоборства, стремления различных политических сил усилить свое влияние на государственные структуры? Конечно, нет! Мало того, мы не ошибемся, если скажем, что нынешнее противоречиво-кризисное состояние окружающей

государственную службу социальной среды стало *стабильным и долговременным*.

А значит, стиль управления персоналом аппарата государственного управления должен стимулировать поиск адекватного реагирования на происходящее, на выработку таких внутренних правил (норм) отношений людей к делу, которые облегчили бы жизнедеятельность государственных органов, повышали бы их эффективность даже в обстановке крайне неустойчивого равновесия. Не случайно именно управленческая сфера и задача наведения порядка во властных структурах объявлены сегодня Президентом страны "зоной особого внимания", приоритетом номер один¹.

Не в меньшей степени стиль детерминирован функциями и характером задач, стоящих перед данным конкретным коллективом, уровнем оптимальности структуры аппарата, качественными параметрами его кадрового корпуса: профессиональной компетентностью работников, их образованностью, жизненным опытом, культурой. Это особая качественная характеристика не только руководителя, но и органа государственной власти, который он представляет.

И тем не менее пусть не в решающей, но все-таки в значительной степени стиль - продукт воспитания, профессионализма и организаторских способностей руководителя. **Стиль управления деперсонифицировать невозможно.**

Вот почему для успешного и социально-оправданного выполнения административно-организационных и воспитательных задач руководитель должен обладать прежде всего следующими качествами:

– порядочность, честность, чуткость, готовность к

¹ Порядок во власти - порядок в стране. Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию. М.: 1997. С. 11).

самоограничению;

- профессиональная компетентность, работоспособность;

- волевые качества, способность заражать людей своей энергией и своей убежденностью;

- склонность к организаторской работе, владение основами менеджмента и самоменеджмента, знание особенностей делового этикета на государственной службе;

- тяга к знаниям, способность к стратегическому анализу в органическом сочетании с пониманием сложности и противоречивости текущего момента;

- смелость и самостоятельность в принятии непопулярных решений;

- коммуникабельность, умение сработаться с самыми "сложными" людьми;

- умение объективно оценивать подчиненных, выдвигать достойных и освобождаться от позорящих государственную службу личностей;

- инициативность, стремление к освоению лучшего опыта.

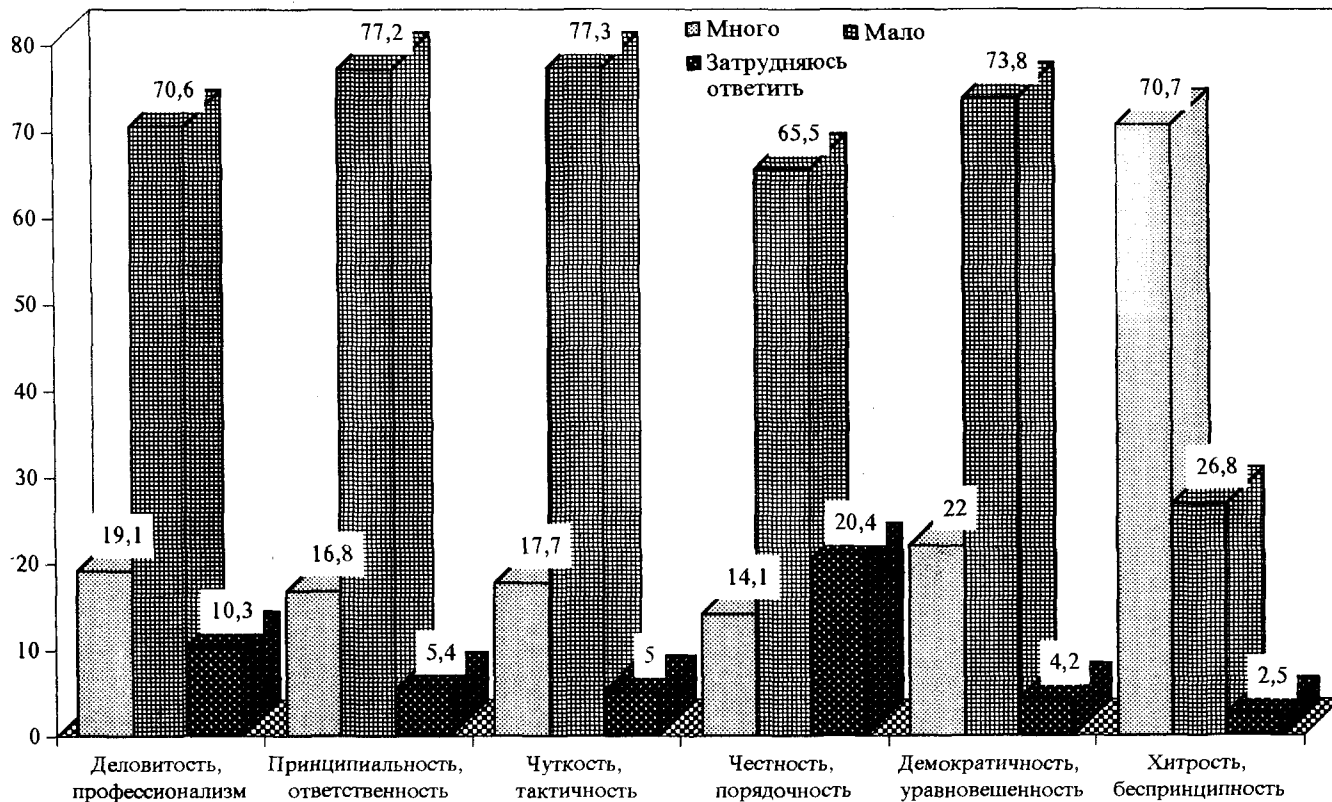
Но именно этими качествами сегодня обладает далеко не каждый руководитель. Об этом свидетельствуют данные социологического опроса федеральных служащих, приведенные на диаграмме 1.

Что такое стиль управления?

Это особая, динамично развивающаяся *целостная система*, выражающая степень диалектического единства и гармонизации целей, форм, методов и средств работы с персоналом, способность руководителя как субъекта управленческого воздействия предлагать близкие к оптимальным решения и обеспечивать в ходе их реализации последовательные экономические, социальные, политические и духовные изменения. В самом общем виде стиль

Многие ли руководители госучреждений, с которыми Вы встречались, отличаются такими качествами как:

Диаграмма 1



управления персоналом госслужбы можно определить как совокупность устойчивых, взаимосвязанных и взаимообусловленных черт деятельности, отражающих умение, способность и готовность субъекта управления в лице государственного органа и соответствующего руководителя, действующих в рамках законодательства и утвержденных принципов государственной службы, обеспечивать решение поставленных задач.

Наиболее часто основанием для классификации стилей ученые выбирают соотношение единоначалия и коллегиальности. Исходя из этого чаще всего предлагается следующая классификация стилей.

1. **Авторитарный** или директивный, когда руководитель навязывает свою волю подчиненным. Причем делает это путем принуждения, запугивания, вознаграждения или ссылок на традиции. Это стиль прямых приказов и распоряжений, основанный на отсутствии гласности и дозированной информации, на беспрекословном подчинении начальнику. Отношения же работников к процессу труда, интересы отдельного человека, психологические феномены при таком стиле во внимание не принимаются.

Это бездушный стиль, стиль по принципу "разделяй и властвуй". Он не терпит возражений, а тем более внешних воздействий и контроля. Он формирует враждебную, недоброжелательную атмосферу, хотя и может быть достаточно эффективен. Но только в **крайне** благоприятных или **крайне** неблагоприятных условиях, причем на уровне макроуправления. Здесь такой стиль может получать общественную поддержку и поощрение, тем более что руководитель-автократ, как правило, обеспечивает более оперативное и четкое решение задач.

На микроуровне же ситуация иная. Здесь все более прозрачно и ясно: в коллективе очень быстро становится понятным, кто на что способен и чего стоит, каковы истинные замыслы руководителя. Силовыми грубыми прие-

мами долгосрочных успехов добиться трудно. Следствие такого стиля - отчуждение человека от результатов своего труда, плохое качество работы, низкая производительность труда коллектива, бюрократизм. Рано или поздно зарождается тенденция к застою и кризису. В коллективе процветают интриги, подсиживание, доносы, групповщина. Приемлем ли (по-крупному счету и в стратегическом плане) такой стиль в правовом, демократическом государстве? Ответ однозначен - нет!

2. **Демократический** или коллегиальный стиль, когда особую ставку руководитель делает на "человеческий фактор", на отношения взаимопонимания, уважения и деловитости. В этом случае модель управления принимает одухотворенные формы, руководитель поощряет самовыражение, создает атмосферу сотрудничества, позволяет подчиненным участвовать в принятии решений, в том числе и по кадровым вопросам. Предпочитает действовать методами убеждения, разумной веры в способности и лучшие качества человека, не проявляет своего превосходства. И главное - ответственность за неудачи делит вместе с подчиненными, правильно реагирует на критику.

Управление руководителя-демократа достаточно гибко, является мягким, естественно-ненавязчивым. Для него не зазорно пойти на разумный компромисс, отказаться от ранее принятого решения, если оно оказалось ошибочным или малообнадеживающим. При таком стиле всячески поощряются те работники, которые проявляет ответственность и заинтересованность в общем деле, ищут и находят эффективные пути достижения поставленных целей.

Руководитель демократического стиля наиболее эффективен в стабильном аппарате. Под руководством демократа подчиненные чувствуют себя уверенно, у них развивается самостоятельность, персонал работает эффективно, слаженно, с энтузиазмом.

3. **Либеральный** или популистский стиль отличает руко-

водителей, которые предпочитают роль посредника, дают подчиненным широкую самостоятельность, практически полную свободу, причем мало подкрепленную должным контролем¹. Руководители-либералы не вмешиваются в работу своих подчиненных, дают советы лишь по их просьбе, виртуозно снимая с себя ответственность. Свои решения либерал облекает в форму рекомендаций, которые подчиненный может выполнить, а может и не выполнить.

Результат: самотек и рыхлость в работе, подчиненные пользуются слабостями руководителя, его нерешительностью и склонностью к конформизму. Не совсем порядочные работники не преминут воспользоваться его боязнью конфликтов, обострения ситуации, принципиальной постановки вопроса. Либерал в конце концов ведет к анархии в коллективе, к потере контроля над ситуацией. Отношения здоровой сплоченности подменяются отношениями либо круговой поруки, либо групповщины. Руководитель становится заложником групповых интересов не лучшей части коллектива, вынужден подчиняться ее интересам. Чаще всего в такой обстановке даже самые сложные вопросы решаются без участия руководителя.

В науке приводятся и другие виды классификации стилей: диктаторский, демократический, пессимистический, манипуляторский и организаторский (США); новаторско-аналитический, новаторско-интуитивный, консервативно-аналитический, консервативно-интуитивный (Япония); авторитарный, патриархальный, консультативный, кооперативный, делегативный, автономный (ФРГ); приказной, убеждающий, консультативный, делегирующий (Россия). Но между указанными подходами к характеристике стилей работы с персоналом, с нашей точки зрения, существу-

¹ См.: С.Ашин Г.К. Политическое лидерство: оптимальный стиль. /Общественные науки и современность. 1993. № 2. С. 121-122.

ет лишь кажущееся отличие. Все связано с различной (трех, четырех, пяти или шестимерной) градацией стилей в зависимости от "плотности" властно- управленческого воздействия на людей.

В абсолютно чистом виде ни один из вышеперечисленных стилей не проявляется. Жизнь богаче любой, даже самой разумной и убедительной схемы. А значит, и в стиле есть переходные формы, всевозможные оттенки, самые причудливые сочетания форм и методов работы. Даже конформизм в разумных пределах должен присутствовать. Без него эффективной коллективной работы не добиться. Концепции руководства персоналом и развития кадрового потенциала неразрывно связаны друг с другом и во многом определяются основными стилями руководства. Наглядное соотношение стилей в зависимости от уровня демократичности управления и степени вовлеченности служащих в решение коллективных задач ученые ФРГ графически представляют следующим образом: (см. схемы 2 и 3).

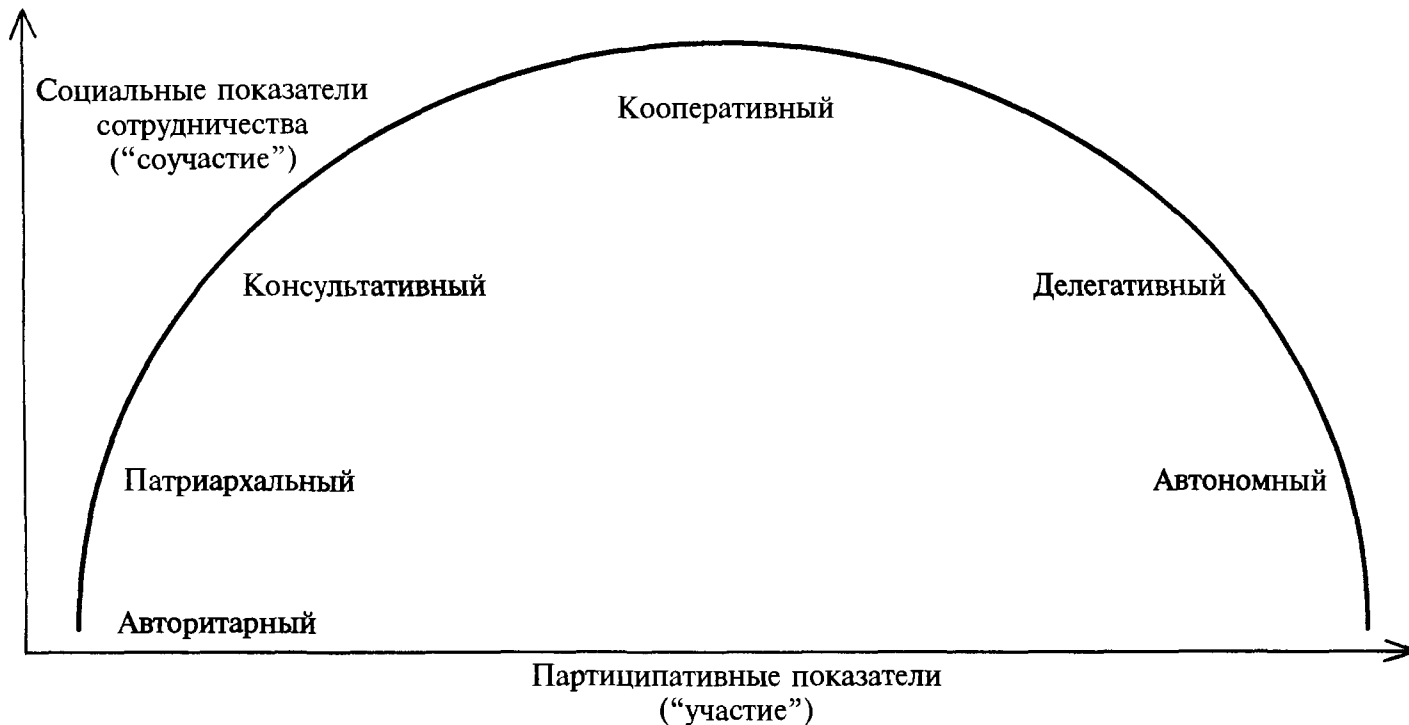
И тем не менее автор не совсем согласен с мнением, что стиль обязательно меняется в зависимости от обстоятельств, что "умение руководить - это умение менять стиль управления, адаптируя его к реальной ситуации"¹.

Да, руководитель должен быть гибким, уметь адекватно использовать любые методы управленческого воздействия, тем более, если они дают толчок к движению вперед. Но тем не менее смею утверждать: **стиль работы данного конкретного руководителя (по сути своей) всегда и при всех обстоятельствах остается одним и тем же**, хотя формы проявления руководящего начала могут быть разные. Диктатор никогда не будет демократом, даже если он и будет проводить по каждому случаю совещание. Авторитарный руководитель нередко внешне тоже ведет себя демократично, умело используя грамотную технику делового

¹ См.: Основы управления персоналом. - М., 1996. С.307

Основные стили руководства

Схема 2



Показатели кооперативного стиля руководства

Партиципативные показатели
(интерпозиционное распределение властных полномочий)

Участие

- взаимная информация
- личная ответственность за обоснованность решений
- консультации
- право внесения предложений
- участие в решении вопросов
- коллегиальность решений
- функциональный профессионализм, оценка по достигнутым результатам
- авторитет
- очищение госслужбы от всего устаревшего

Социальные показатели
(межличностное урегулирование отношений)

Соучастие

- коммуникация
- открытость, доверие
- социальная чуткость
- понимание, восприятие, терпимость
- межличностная чуткость
- взаимопомощь и солидарность
- готовность к компромиссу и согласию

Схема 3

общения. Но это вовсе не говорит о его демократизме и человеколюбии. Все зависит от того, какие качества доминируют и характеризуют его личность, как они преломляются через призму стоящих перед коллективом задач.

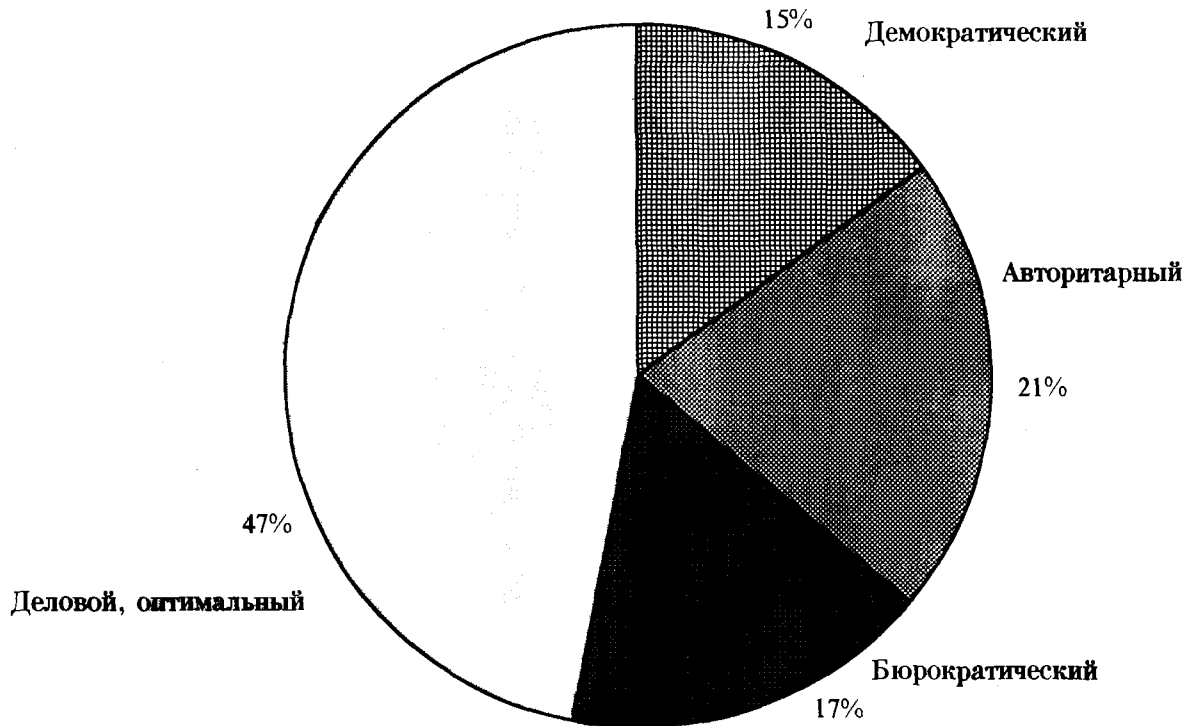
Сущность стиля каждого руководителя всегда **стабильна и постоянна**. Но, будучи диалектиками, мы подчеркиваем, что и по содержанию, и по наполняемости, и по своим чертам стиль непрерывно обогащается, претерпевает существенные коррективы. Ведь работа органа государственного управления и его аппарата не может быть застывшей, раз навсегда данной. Как и в любой творческой работе, на государственной службе нельзя ограничиться жесткими технологиями, стереотипами и даже правовым диктатом. В управлении, а тем более в условиях ломки старых стереотипов и подходов, смены парадигм мышления, как никогда нужны гибкие подходы, мастерство комплексного решения проблем, нестандартность поведения.

Мало того, любой стиль, взятый абстрактно, не дает достаточно оснований для категорического вывода о его качестве. Однозначно заявить о том, какой стиль лучше: авторитарно-командный или демократический, очень трудно. Ни один серьезный аналитик этого не сделает. Все зависит от конкретной ситуации и сложившихся обстоятельств.

Например, московскому мэру и столичному правительству присущ решительный директивно-коллегиальный, а в чем-то и технократический стиль. Особенно в департаментах, курирующих экономическую сферу, образование, жилищный комплекс. Так считает каждый пятый из 668 опрошенных нами по репрезентативной выборке служащий мэрии и 10 префектур Москвы. Тем не менее подавляющее большинство опрошенных (47 %) охарактеризовали сложившийся стиль как деловой и оптимальный (см. диаграмму 4). Другим, по их мнению, в нынешних противоречивых

Оценка стиля деятельности городских властных структур *

Диаграмма 4



* По итогам опроса руководителей и специалистов властных структур Москвы. Апрель 1995 г.

и напряженных условиях современного мегаполиса стиль управления и не должен быть.

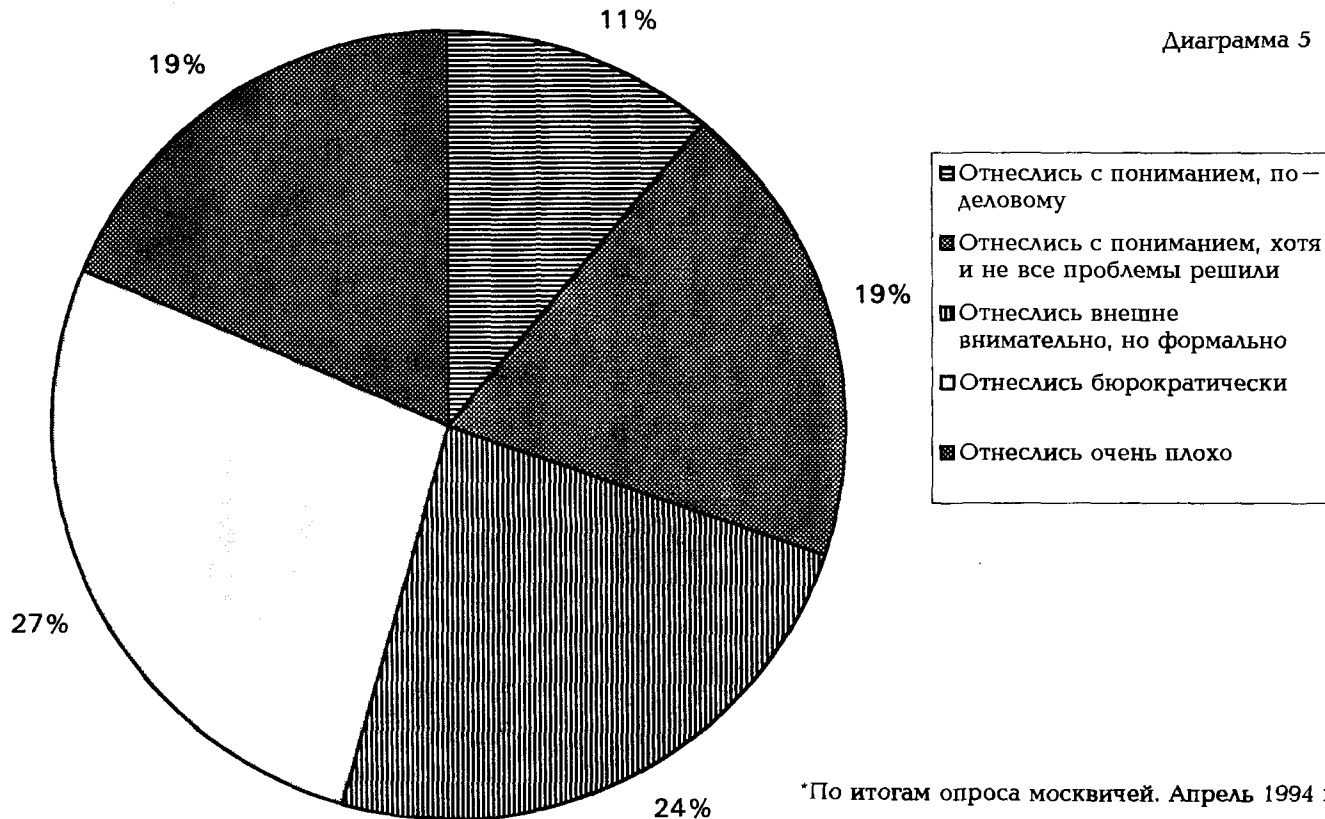
Правда, с такой постановкой вопроса не совсем согласны сами жители столицы: 35% граждан, которые обращались к представителям властных структур различных уровней и полномочий, не встретили надлежащего понимания со стороны чиновников и не получили от властей необходимой помощи. Каждого третьего встретили внешне достойно, но холодно и бюрократически (см. диаграмму 5). Вывод: у многих руководителей и служащих властных структур отсутствуют должная общая культура, интерес к социальным проблемам, к работе с людьми¹. **Критерий качества стиля управления персоналом государственной службы один - эффективность решения поставленных перед государственным органом задач, продуктивность общих усилий и усилий каждого члена коллектива, уровень удовлетворенности трудом в аппарате.** Результативность - вот основа измерения эффективности руководства персоналом. Хотя, конечно, можно назвать и более конкретные критерии. Эффективность аппарата, например, лучше оценивать по качеству тех документов, которые готовятся его специалистами, действенностью тех мероприятий, которые организуют его работники.

В нашем случае принципиальным является и то, что мы рассматриваем стиль управления персоналом госслужбы в *неразрывном единстве* с деятельностью государственных органов. Тем самым сразу методологически решаем главный вопрос: исследуем стиль не просто отдельной личности, а стиль управления людьми в системе государственной власти. Во многом это и заставляет рассматривать стиль не как застывшую, раз и навсегда определенную данность,

¹См.: *Власти Москвы: аппарат, кадры, технологии управления*. Информационный бюллетень Центра социологического обеспечения подготовки государственных служащих РАГС. № 4. -М., 1996, С. 10, 17, 26-27).

Отношение чиновников к просьбам и заявлениям москвичей*

Диаграмма 5



*По итогам опроса москвичей. Апрель 1994 г.

а как постоянно развивающуюся систему, отражающую и управленческую, и нравственную, и социальную, и политическую направленность деятельности руководителя и всего органа государственной власти. Особенно с точки зрения компетентности и решительности, мобилизации персонала на конкретные дела, а не имитации, как нередко бывает, бурной деятельности. Именно в этом видится суть современных требований к стилю и методам руководства персоналом.

В Японии, например, сейчас более всего ценится новаторско-аналитический стиль. Это стиль смелого поиска рациональных решений и энергичных действий, восприимчивости к нестандартным идеям, стремления к интеграции коллективных действий и готовности учитывать мнение других, терпимости к неудачам. По сути своей это **партиципативный** стиль управления персоналом. Его трудно отнести к категории демократического или диктаторского. Стилю такого руководства присущи открытость и информированность, регулярные совещания и консультации руководителя с подчиненными; чистота межличностных отношений и доверительность; вовлечение подчиненных в разработку проектов аналитических материалов, организационно-распорядительных документов и решений; делегирование полномочий; создание особых структурных подразделений, наделенных правом принятия решений в рамках полномочий.

Опираясь на анализ посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ последних четырех лет, основные **черты стиля управления персоналом госслужбы**, на которые следует ориентироваться, можно представить следующим образом:

- это стиль такого руководителя, который ставит ясные цели, создает благоприятный климат и, объединяя усилия государственных служащих, сосредоточивает их на конструктивной повседневной практической работе. Это

стиль, в рамках которого люди работают "в автоматическом режиме", без призывов, понуканий и окриков;

- это стиль, направленный на формирование глубокого понимания каждым работником своей личной ответственности за судьбу страны, судьбы демократических преобразований;

- это стиль поиска и воспитания работников, способных на точное и неукоснительное соблюдение законодательства. Это стиль принципиальности и откровенности, без обтекаемых "синонимов", когда не боятся бюрократа назвать бюрократа, хама - хамом, вора - вором, угодника - угодником; это стиль, когда работника оценивают не по обещаниям и красивым тостам, а по достигнутым результатам и личному вкладу в общее дело;

- это стиль профессионализма и решительного расставания со всем тем, что безнадежно устарело, очищения государственной службы от старых предрассудков, стереотипов и штампов, в том числе и политизации, вовлекающей чиновников в политическую борьбу;

- это стиль достижения "меньшими силами больших результатов", стиль оптимизации аппарата государственного управления и его стабилизации, стиль стимулирования высокоэффективного труда и гарантии ясных перспектив должностного роста добросовестного работника;

- это стиль строгой персональной ответственности за некачественную и недобросовестную работу, стиль гибкого сочетания целевого управления персоналом с принципами его самоорганизации.

Президентом РФ по сути сформулировано современное понимание стиля управления персоналом как стиля, обращенного к сознанию и внутренним мотивам поведения человека. Этот стиль рассчитан на приоритетные отношения руководителя и подчиненного, на их взаимную поддержку и социальное взаимодействие.

На необходимость утверждения именно такого стиля,

который мы будем называть **оптимальным**, указывают и многочисленные наши исследования. Вот, в частности, данные социологических замеров по 8 федеральным министерствам, проведенным в сентябре 1996 г.: отношениями со своими непосредственными руководителями удовлетворены лишь 57% государственных служащих. 68% опрошенных убеждены, что их руководители слабо защищают интересы подчиненных перед вышестоящим руководством. Практически каждый третий испытывает чувство страха и дискомфорта в общении с начальством, боится проявить инициативу, прикрывает свою растерянность "процедурным формализмом".

Нам же надо как раз противоположное: для каждого служащего его непосредственный начальник должен быть "вдохновителем" и старшим товарищем, более опытным управленцем и мудрым наставником.

Демократизация - путь оптимизации стиля

Путь демократизации стиля - это переход от стиля управления через номенклатуру к стилю, основанному на строгом соблюдении закона, от стиля командования, жесткого политико-административного контроля к стилю доброжелательных, корректных и требовательных взаимоотношений, к стилю кооперации и координации усилий сотрудников. Ведь хорошо известна поговорка: "Тот, кто работает в одиночку - складывает, тот, кто работает сообща - умножает". Демократизация стиля - это также освоение более эффективных форм и методов работы с кадрами: мониторинговый анализ кадровой ситуации в органах власти, выработка на его основе оптимальных кадровых решений и их корректировка в соответствии со складывающейся обстановкой; прогнозирование кадровых процессов в органическом единстве с процессами социально-экономических изменений; оперативное изучение и фор-

мирование доброжелательного к госслужбе общественного мнения; внедрение демократических процедур принятия кадровых решений; обобщение и распространение лучшего опыта кадровой работы в органах государственной власти.

В рамках именно таких подходов можно рассчитывать на формирование у государственных служащих деловитости, организованности, способности быстро подмечать как позитивные, так и негативные тенденции. Ведь не случайно почти 30% служащих Тульской областной и районных администраций указывают на наличие в их системе бюрократизма и волокиты, каждый пятый - на низкую исполнительскую дисциплину, каждый второй - на административно-командные методы руководства, каждый шестой - на безынициативность большинства работников аппарата.

И это нельзя не учитывать в условиях, когда тема высокоэффективного аппарата и качественного труда госслужащего практически исчезла со страниц печати, а понятия порядочности и добросовестного отношения к делу ушли за горизонт политических страстей.

Наиболее характерные черты **оптимального стиля** управления персоналом определяются принципами государственной службы. Условно их можно представить тремя блоками.

Политико-мировоззренческий:

научность принятия кадровых решений, в основе которого лежат необходимость последовательного осуществления демократических реформ, системно-комплексный подход, НОТ в аппарате;

демократичность, открытость и гласность, методы убеждения, коллегиальности и свободы критического анализа;

внепартийность и внеконфессиональность государственной службы.

Профессионально-организаторский:

деловитость, характеризующаяся единством слова и дела, инициативностью, умением сочетать решение перспективных задач с текущими, организованностью;

требовательность, сочетающая ответственность, дисциплинированность, законопослушание, уважительное отношение к подчиненному, справедливость и объективность оценок;

единство организации и контроля исполнения принятых решений в сочетании с борьбой с делячеством, недисциплинированностью, дезорганизацией и демагогией.

Духовно-нравственный:

гуманизм с его человеколюбием и чуткостью, "доступностью, доброжелательностью, добропорядочностью"¹;

интеллигентность в отношениях с людьми, открытость и взаимная требовательностью руководителя и подчиненного. Без этого гуманизм и нравственность перерастают в бюрократическое, формально-бездушное отношение к государственным служащим, безразличное отношение к их заботам и тревогам.

Вот почему специалисты по кадровому менеджменту рекомендуют: если вы хотите быть настоящим руководителем и добиться того, чтобы цели отдельного служащего и цели учреждения были сбалансированы, то искренне интересуйтесь успехами и настроением своих подчиненных; улыбайтесь; обращайтесь по имени, отчеству - помните, что каждому приятно слышать свое имя из уст начальника; будьте внимательны, поощряйте собеседника говорить о себе, смело идите на открытый обмен инфор-

¹Шепель В.М. Управленческая психология. -М., 1984. С. 174.

мацией; внушайте подчиненному сознание его значимости; критикуя недостатки, обязательно признавайте успехи каждого.

Выделенные выше основные черты оптимального стиля дают довольно емкое представление о рассматриваемой категории. В этих чертах, имеющих устойчивый, объективно обусловленный характер, и реализуется основной замысел научности управления персоналом. Конечно, каждая из указанных черт, обладая известной самостоятельностью, может по-особому проявляться в той или иной ситуации, становиться более или менее актуальной, более или менее злободневной.

На стиле не могут не сказываться, например, такие факторы, как уровень или тип государственной службы; сфера, на которую распространяется компетенция государственного органа; личностные качества руководителя, его опыт, образование, социальное происхождение и воспитание в семье, возраст. Разве может руководитель абстрагироваться от того, что в коллективе есть и суперисполнители, и волокитчики, бюрократы и антибюрократы, организаторы и аналитики, карьеристы и те, кто проявляет вполне здоровое стремление к профессиональному росту?

Причем все это непросто, о чем свидетельствует наш богатый и во многом трагический опыт. Если внимательно изучить официальные документы недавнего прошлого, то везде мы найдем призывы преодолеть формализм и бездушие в работе с кадрами, бороться с карьеризмом, безответственностью, злоупотреблениями служебным положением, грубостью и нескромностью. Но чаще всего такого рода ориентировки оставались лишь констатацией фактов, пропагандистским прикрытием реального положения дел.

В годы сталинского руководства суть научного стиля усматривалась в "соединении русского революционного

размаха и американской деловитости" ¹. Именно в этом, а не в компетентности и научности руководства, не в инициативе и свободе, не в гуманизме виделось главное противоядие против косности и рутины, консерватизма и пустозвонства.

Декларируемые принципы в определенных пределах, конечно, срабатывали. Тем более если учесть, что партия действовала как мощная руководящая сила, опирающаяся не столько на науку и экономические методы, сколько на "сознательных бойцов от сохи и от станка". Не столько на компетентность, сколько на подавление инакомыслия и нетерпимость к самостоятельному мнению, на репрессии и политическое запугивание, превратившие многих партийных, советских и хозяйственных работников в "послушных исполнителей". Командование и администрирование стало нормой управленческой деятельности.

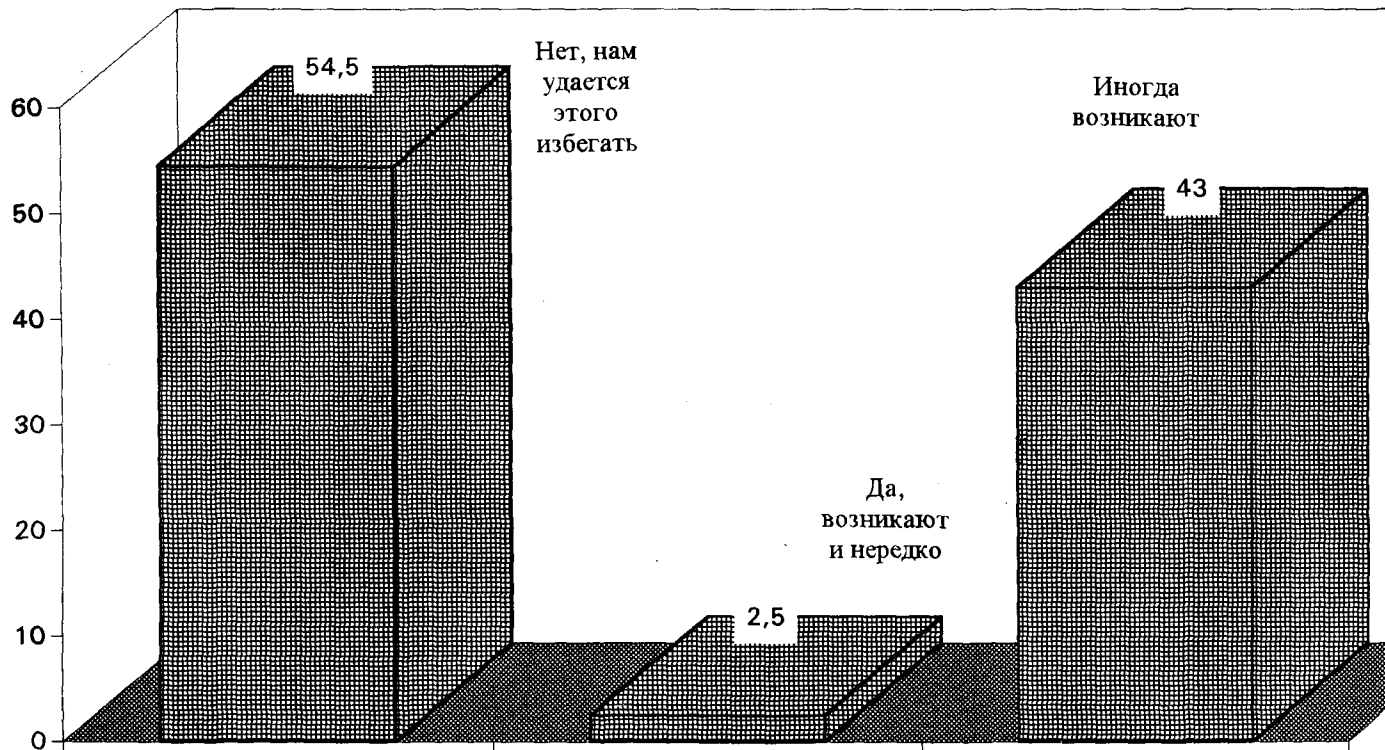
Сейчас, как свидетельствует практика, тенденция развития стиля управления кадровыми процессами в органах государственной власти осуществляется в рамках разрешения противоречия между объективной потребностью в утверждении научного стиля и реальным, во многом далеким от оптимума положением дел в сфере управления кадровыми отношениями. Между динамично развивающимися процессами демократизации и консерватизмом, инерцией, закостенелостью. Между деловой, созидающей инициативой специалистов и устаревшими технологиями кадровой работы. Не разрешив эти противоречия, трудно рассчитывать на создание мощного аппарата и эффективной государственной службы, трудно рассчитывать на оптимальность развития кадровых процессов.

Но нельзя забывать, что при разрешении противоречий всегда существует большая или меньшая опасность перерастания противоречия в конфликт. И конфликты

¹Сталин И.В. Вопросы ленинизма. -М., 1947. С. 75.

Возникают ли в Вашем коллективе конфликты?

Диаграмма 6



действительно возникают, о чем свидетельствуют сами госслужащие, отвечая на вопросы социологов. (См. диаграмму 6). Происходит это по многим причинам. Многочисленные социо-психологические исследования свидетельствуют, что чаще всего источником внутриаппаратной напряженности, вершиной которой нередко становится конфликт, является не руководитель, его низкий профессионализм или скверный характер, а усталость людей в условиях бесконечных реорганизаций, неурегулированности нормативно-правовой базы государственной службы и материально-бытового дискомфорта. Так считают 67% экспертов-руководителей кадровых служб федеральных министерств и более 50 % опрошенных государственных служащих. На низкий моральный и культурный уровень сотрудников как источник конфликтов обращают внимание 27% экспертов, психологическую несовместимость сотрудников - 23%, различия в политических ориентациях - 13%. Лишь немногим более 12% служащих внутриаппаратные конфликты связывают с завышенными требованиями руководителей к подчиненным, с их эгоизмом, консерватизмом, извращенным пониманием отношений руководства и подчинения.

Немаловажен и другой фактор: стиль внутриаппаратного руководства является **базисом и прообразом** стиля функционирования государственного органа в целом. "Каков поп, таков и приход", - говорят в народе. И приводят эту поговорку чаще всего, сталкиваясь с проявлениями бюрократизма, вымогательства, низкой исполнительской дисциплины.

Разве не подтверждает эту истину следующая выдержка из интервью генерального директора концерна "Альмирал" Михаила Топоркова: "Чиновники у нас по-прежнему всесильны, глухи к чаяниям рядового труженика, которому по закону и должны служить. Хотим взять в аренду землю, занимаемся землеотводом. А чиновник

смотрит на меня так, словно я милостыню пришел просить, а не платить деньги правительству. Все чиновники как один говорят примерно следующее: подождите 2-3 недели, ваши бумаги должны полежать. На оформление первого землеотвода у нас ушел год! В течении целого года наш сотрудник получал зарплату за то, что ходил и согласовывал ... "

"От бюрократов, - заканчивает интервью предприниматель, - надо избавляться любыми способами. Они закабаляют общество, превращая свободных граждан в пассивные и безответные объекты своего интереса. Такая госслужба вредна, дорогостояща и неэффективна. От такой системы надо отказываться, в ее рамках чиновники превращаются в "душителей" демократии и свободы рыночных отношений. От них надо решительно избавляться"¹. Вот так стиль!

Будучи малочувствительными и слабо восприимчивыми к чаяниям общества, многие государственные служащие стремятся навязать свои ценности и взгляды потребителю, вынуждая его покорно потреблять то, что ему предлагает чиновник. Первенство спроса, в данном случае, оборачивается на практике диктатом предложения. И этот диктат выглядит законно. И придает ему эту законность монополистическое положение государственной службы.

Усугубляет положение дел и то, что у нас пока не сформировалось по-настоящему правовое государство, в рамках которого деятельность бюрократии строго регламентирована четкими правовыми нормами, а личные пристрастия и личные качества чиновника нивелируются. В таких условиях деятельность государственного служащего носит как бы безличный, беспристрастный характер. Там же, где нет универсальных и равных для всех граждан, в том числе и для чиновников и политиков, правовых ус-

¹ См.: Москва предлагает. 1997. №2. С. 9

тановлений, где все зависит от "личного участия", "понимания", "доброты" чиновника, там правит не закон, а произвол столоначальника, волюнтаризм, взятка, бюрократизм.

Да и кадровая работа у нас сейчас пока мало подчинена четким технологиям, а скорее строится по неписанным внутриаппаратным законам. Не конкурсные отборы, не аттестации и экзамены на предмет профпригодности, а практически единоличные решения начальника приводят людей в аппарат. При такой практике официально провозглашаемые цели государственной службы постоянно искажаются, примешивая к государственному делу скрытые личные интересы чиновничества: привилегии, льготы, престиж, наживу. И общество на это реагирует соответствующим образом: отчуждением от власти, митингами и демонстрациями, созданием многочисленных общественных объединений, ассоциаций и сообществ, т.е. структур, которые стремятся получить широкое и максимально свободное поле деятельности вне государственной опеки и диктата чиновничества.

На какие же **слабости работы руководителя с персоналом стилевого характера** обращают сегодня внимание исследователи? Прежде всего на синдром откладывания дела на "потом", переноса ответственного решения на завтра; на неспособность предугадать отягчающие обстоятельства; желание вникать в детали, убеждение, что только ты умеешь сделать все лучше других; на личную неорганизованность, когда письменный стол завален бумагами, чаще всего не имеющими к делу непосредственного отношения; на затяжные, пустопорожние совещания, неподготовленные встречи и обсуждения; на плохое планирование рабочего дня, работа по 12-14 часов и до глубокой ночи; на склонность к преувеличениям, придание случайным, нередко незначительным проблемам первостепенного значения; на отсутствие приоритетов в массе повседневных

дел, неумение выделить главное звено в цепи событий и явлений; на неспособность сказать "нет", фамильярность с подчиненными; на склонность к компромиссу (лишь бы избежать ответственности, свалить вину за свои ошибки на подчиненных); на работу по принципу "открытых дверей" (к такому руководителю входят все, кто хочет, когда хочет и по любому поводу)¹.

Овладение современным высокоэффективным стилем

В большинстве своем в аппарате органов государственной власти заняты люди неплохо подготовленные к государственной службе, хорошо ориентирующиеся в ситуации, разбирающиеся в хитросплетениях властных структур. Нужны лишь оптимальные приемы организации, мотивации и принуждения. Необходимо **овладение современным стилем управления персоналом** в самом широком смысле. Что это означает?

а. Утверждение оптимального стиля в каждом органе, в каждом структурном подразделении системы государственной службы. Он должен войти, как говорится, в плоть и кровь работы с кадрами, став на деле неотделимой чертой внутриаппаратных отношений.

При этом нельзя не учитывать того, что сегодня мы находимся лишь в начале формирования государственной службы. В новых коллективах происходит соединение часто совершенно незнакомых и принципиально разных по характеру людей. Вот почему стиль управления персоналом, умение руководителя создать в аппарате здоровый климат деловых и межличностных отношений не меньше, чем законодательство о государственной службе приоб-

¹ См.: ЭКО. 1992. № 1. С. 219-220.

ретают особую значимость.

В утверждении оптимального стиля ведущее место занимает умение вести деловые встречи и совещания. Само по себе регулярное проведение совещаний, конечно, еще не гарантирует демократичности отношений руководитель-подчиненный. Все зависит от порядка подготовки совещания, выработки повестки дня, выбора места и времени проведения. Если совещание проходит в обстановке открытости и откровенного обсуждения, коллективного поиска конструктивных решений, то такое совещание несомненно необходимо и полезно.

б. Использование в работе с кадрами таких методов, способов и подходов, которые побуждали бы творческую инициативу и ответственность, воспитывали чувство личной причастности к государственным делам. В этом плане менять надо немало. Прежде всего необходимо решительно отказаться от "топорных" методов и закостенелых бюрократических форм казенщины и бездушия. Сегодня уже проходит мода на "этикет" руководства с "металлом в голосе" и окаменелым лицом, с унижающим достоинство непрекаемым тоном. Стиль вождизма, чванства и беспрекословного исполнительства должен уступить место лидерству признанных авторитетов, компетентности, высокой культуре и интеллигентности, новаторству и способности к обновлению.

Гибкость и обновляемость - неотъемлемые черты и неперемненное условие выживания государственных учреждений в условиях постоянно меняющейся российской действительности. Конечно, стабильность и равновесие государственной службы - категорическое условие нормального функционирования власти. Реорганизации, снижение текучести кадров, конфликтности - неоспоримые ценности. Но не менее необходимы нововведения и инициатива работников. Обновление должно идти по крайней мере по 4 направлениям: совершенствование трудовых отношений

на базе обновления трудового законодательства и обеспечения более разумного и динамичного руководства персоналом; повышение ответственности трудовых коллективов путем их разукрупнения и создания "центров ответственности"; настрой людей на волну поиска и обновления, на здоровое экспериментирование во имя достижения большего; улучшение услуг, оказываемых гражданам и другим пользователям.

Именно такой стиль коллегиальности и творческого обновления, по нашим наблюдениям, довольно прочно прижился в органах государственной власти ФРГ. Вот выдержки из Положения о сотрудничестве и использовании кадрового потенциала Министерства внутренних дел Германии, касающиеся стиля управления персоналом:

1. Все сотрудники Министерства работают в тесном взаимодействии и взаимно поддерживают друг друга в выполнении своих задач в интересах совместного достижения поставленных целей. Руководители содействуют стремлению сотрудников к наилучшим результатам, их готовности проявлять инициативу и брать на себя ответственность.

2. Руководители устанавливают цели работы, если последние не заданы сверху. Цели должны быть ясными, понятными и разъяснены сотрудникам таким образом, чтобы они воспринимались как общая для всех задача.

3. Руководители и сотрудники взаимно обмениваются всей необходимой информацией, которая касается сферы их деятельности, что позволяет квалифицированно выполнять поставленные задачи и избегать дублирования.

4. Руководители привлекают своих сотрудников в максимально возможной мере к процессу подготовки и принятия решений, заслушивают их перед принятием важнейших решений, касающихся задач последних. Сотрудникам разъясняются принятые решения через изложение их основных причин. Результаты работы обсуждаются совмест-

но руководителями и сотрудниками.

5. Руководители осуществляют служебное продвижение своих сотрудников как через процедуру аттестации, так и вне пределов специально урегулированной аттестационной процедуры. Делается это посредством регулярных собеседований с персоналом, в ходе которых обсуждаются успехи, служебное поведение сотрудников, возможности повышения квалификации.

6. Сотрудники действуют самостоятельно и под личную ответственность. Руководители поддерживают сотрудников советом и инициативой. При использовании своих прав давать указания и принимать решения они учитывают, что самостоятельная деятельность должна ограничиваться не более, чем это минимально необходимо.

Отсюда еще одна немаловажная для нас рекомендация - смело *делегируйте полномочия*, наделяйте подчиненных большей персональной ответственностью. И бояться этого не следует. Делегирование не освобождает руководителя от работы, но делает его деятельность более целенаправленной и рациональной. Вместе с тем, делегирование - это форма повышения авторитета сотрудников, более полного раскрытия их личностно-делового потенциала.

Руководители, которые делегируют полномочия, весьма популярны среди подчиненных. Ощущая доверие, люди осознают свою причастность к большому делу, чувствуют себя не просто сотрудниками, а настоящими хозяевами. Отсюда рекомендации молодым руководителям: делегируйте полномочия сразу же после принятия плана действий; делегируйте, основываясь на трезвой и объективной оценке сотрудников; делегируйте задачу целиком, а не по частям; делегируя задачу, наделяйте работника соответствующими правами, соответствующими ресурсами и информацией; не перечеркивайте делегирование на полпути; ненавязчиво и постоянно контролируйте ход реализации порученного дела.

в. Не плохо взять на вооружение теорию **управления мотивацией работника** американского ученого А.Маслоу, согласно которой успех работы с людьми определяется умением руководителя побуждать подчиненных к высокопроизводительному и качественному труду, учитывая потребности человека. Маслоу классифицировал потребности следующим образом:

- физиологические - потребности в пище, воде, тепле и т.п., обеспечивающие выживание человека и его потомков;

- потребности в безопасности и стабильности, отражающие стремление индивида обеспечить удовлетворение физиологических потребностей на постоянной основе, сохранение определенного уровня жизни, предсказуемость собственной судьбы;

- потребности в принадлежности к определенной социальной группе, выражающие стремление человека стать признанным общественным существом, поддерживающим постоянные контакты с другими членами общества;

- потребности в общественном статусе, выражающие стремление человека в позитивной оценке обществом его индивидуальности, обретении определенного социального положения;

- потребности самореализации, отражающие стремление человека реализовать свой внутренний потенциал, свой талант.

Указанные потребности проявляются в определенной последовательности. Если человек не удовлетворил свои базисные потребности - физиологические, безопасности и стабильности, то руководитель, учитывая это, может более эффективно воздействовать на его мотивацию. В гос-аппарате, например, путем повышения заработной платы, установления определенных льгот и гарантий, предоставления больших возможностей для карьерного роста и самореализации.

А поскольку мотивы к высокоэффективному труду но-

сят дифференцированный характер, то руководитель не может не учитывать, что в среде государственных служащих доминирующую роль играет мотив удовлетворенности работой и результатами своего труда. Такая мотивация присуща почти 70% служащих федеральных министерств и ведомств. И далее: почти половина чиновников руководствуются своим внутренним стремлением реализовать себя в управленческой сфере и занять достойное место в обществе; 25% - стремлением к карьере; 14% - желанием решить жилищную проблему и другие важные для них социально-бытовые проблемы. Немало и таких, которые пришли на государственную службу только для того, чтобы установить деловые контакты с нужными людьми и подготовить плацдарм для будущей предпринимательской деятельности. Таких около 4 процентов.

г. Информатизация трудовых процессов, насыщение аппарата современной компьютерной аппаратурой и оргтехникой, введение пожизненного обучения служащих. Такого рода мероприятия позволяют во многом оптимизировать работу служащих, повысить эффективность их усилий, быстро идти по пути совершенствования организации труда и стиля управления.

Подчеркиваем важность правильного использования руководителем своей информационной власти не случайно. Служебная информация должна служить управлению, а не усилению власти руководителя. Социологические же исследования свидетельствуют, что многие руководители специально придерживаются информации, дозируют ее и распределяют с тем, чтобы усилить свои позиции, подчеркнуть свое превосходство, удовлетворить собственное чувство тщеславия. Но это только кажется, что такая информационная политика в коллективе повышает авторитет руководителя. Такой авторитет призрачный и вскоре превращается в свою противоположность.

д. Повышение качества административной деятельно-

сти, понимание того, что дело выхода из кризиса - кровное дело каждого служащего, что государственный орган - это не канцелярия по написанию бумажек и выдаче справок, а система, профессионально обеспечивающая высокоэффективную работу властного государственного органа. Здесь уместно вспомнить широко известный на Западе лозунг "пяти нулей": нуль документации, нуль ошибок, нуль провалов, нуль нарушений сроков, нуль некомпетентности. В нормальном аппарате деятельность руководителя должна отличаться конкретностью, динамичностью, целенаправленностью.

Организация повседневной работы руководителя, как нам представляется, может быть охарактеризована следующим образом.

1. Утром: просмотр печати и поступившей почты, просмотр данных внешней и внутренней отчетности; обсуждение важных и актуальных вопросов с ответственными сотрудниками при одновременном принятии всех необходимых важных решений и установлении сроков их выполнения, которые должны быть зафиксированы письменно, в самом сжатом виде.

2. Днем: общение с внешним миром, совещания, заседания, участие в конференциях и семинарах, посещение трудовых коллективов, выставок.

3. В любой свободный час:

- а) контакты с собственными сотрудниками;
- б) посещение презентаций, премьерных спектаклей и кинофильмов;
- в) изучение специальной литературы, публикаций (необходимо позаботиться об их тщательной подборке). Эту часть работы можно существенно облегчить, поручив секретариату или специально назначенному для этого сотруднику подготовку кратких рефератов или ведение досье вырезок.

Повседневную работу руководителя, конечно, трудно

планировать с такой же точностью, как, например, работу бухгалтера. Она слишком зависит от многих непредвиденных обстоятельств. Но именно это требует особого таланта в распределении и распоряжении временем руководителя. В связи с этим может даже возникнуть потребность в создании специальной службы протокола или секретариата¹.

е. Высокий профессионализм государственной службы: о серьезном отношении к делу и прогрессивном стиле можно говорить лишь в том случае, если руководитель заботится об укреплении кадрового потенциала своей службы, постоянно занимается подготовкой специалистов не только юридического и экономического профиля, но и менеджеров, кадроведов, социальных психологов, социологов, дизайнеров.

В США, например, если в аппарате занято 100 человек, то в штатном расписании в обязательном порядке есть специалист по организации и управлению. Причем в десяти процентах случаев на уровне докторов наук, 25% - магистров, 25% - лиц, имеющие два университетских образования, остальные - бакалавры. Заработная плата таких специалистов приравнивается к заработной плате высшего управленческого персонала организации. И еще нюанс: если организатор-управленец дает рекомендацию по какой-либо реорганизации, то руководитель аппарата или администрации обязан прислушаться или аргументированно, в письменной форме возразить. В противном случае со стороны вышестоящего руководителя будут предприняты соответствующие санкции². Такая система руководства не случайна и направлена на создание такой структуры и такого морально-психологического климата в коллективе,

¹См.: Вернинбург. Рационализация и техника работы аппарата управления. -М., 1969, С. 273-274.

²См.: Старобинский Э.Е. Как управлять персоналом? -М., 1995. С. 16-17.

которые наилучшим образом соответствовали бы поставленным задачам, позволяли наиболее эффективно взаимодействовать с внешней средой, продуктивно и целесообразно распределять усилия персонала, достигать поставленных целей наиболее рациональным путем.

ж. Рационализация работы аппарата, внедрение НОТ, обеспечивающих наиболее полное и результативное выполнение каждым работником своих функций, т.е. внедрение системы, противоречащей самотеку, обилию ненужных дел, рассчитанной на твердый и заранее продуманный план действий. Особую роль в этом плане приобретает умелое использование эффективных *методов проектирования организационных структур управления* - аналогии, экспертного анализа, структуризации целей, организационного моделирования, ведомственного и социального контроля.

Хорошей мотивацией высокоэффективного труда подчиненных является *отчет руководителя* по итогам работы за год. Очень важно, чтобы служащие хорошо представляли, что происходит в их организации (министерстве, ведомстве, департаменте, отделе), с какими трудностями пришлось столкнуться на протяжении года и благодаря кому удалось их преодолеть. Такой руководитель всегда производит впечатление лидера, всегда является воплощением социального оптимизма, уверенности, надежности. У такого руководителя не остаются без внимания жалобы и предложения подчиненных, а если они разумны и серьезно обоснованы, то к ним у него самое уважительное и внимательное отношение.

Мудрый руководитель постоянно развивает и совершенствует технику оценки результатов труда подчиненных, причем не вообще, а персонально каждого работника. Во многом этому способствуют *индивидуальные собеседования* с подчиненными в духе сотрудничества (отбросив симпатии и антипатии к сотруднику) по крупным про-

блемам служебной деятельности. Речь может идти о целях и мотивах, об оценке достигнутого, о поиске путей более эффективного выполнения возложенных обязанностей, о выработке перспектив его дальнейшего профессионального и должностного роста. Такие собеседования демонстрируют "кооперативный" стиль руководства, являются сильным инструментом для раскрытия потенциала сотрудника и усиления его мотивации к более качественному труду.

* * *

Сейчас в корне изменилась иерархия ценностей и приоритетов, неизмеримо возросла значимость человеческого фактора. Отсюда вывод - чем сердечнее и здоровее станут внутриаппаратные отношения, тем быстрее и выше поднимется авторитет государственной службы. Значит, каждому руководителю следует четко уяснить, что овладение оптимальным демократическим стилем - одно из ведущих направлений становления современной государственной службы, понять, что только на такой основе можно рассчитывать на высокую отдачу принимаемых решений.

Контрольные вопросы и задания

1. Что Вы вкладываете в понятие "стиль управления"?
2. Каковы особенности стиля управления персоналом государственной службы?
3. Охарактеризуйте типологию стилей и назовите характерные черты оптимального стиля.
4. Дайте характеристику путей повышения эффективности управления персоналом государственной службы в условиях современной России.

Глава XI

ЗАЩИТА ПРАВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

Специфической особенностью социальных отношений государственных служащих является их зависимость от официально установленных норм прохождения службы, жестко фиксированного регламента профессиональной деятельности и линейной субординации.

Эта зависимость, объективно обусловленная необходимостью защиты прав граждан и социальных институтов как объектов государственного воздействия от произвола чиновников, в то же время чревата опасностью быть гипертрофированной и стать источником нарушения прав самих служащих.

Права государственных служащих находятся в прямой взаимосвязи с их обязанностями и социальными гарантиями. Любое нарушение баланса в этом соотношении откликается дефектами в осуществлении должностных функций и реализации полномочий государственных органов. Сегодня в условиях существенной неопределенности отношений государства и формирующегося гражданского общества такая опасность особенно велика, и проблема защиты прав государственных служащих становится чрезвычайно актуальной.

Разработка и реализация адекватных правозащитных программ в контексте управления персоналом требует рас-

смотрения основ правового положения государственных служащих; исследования реального состояния проблем, анализа наиболее распространенных причин и условий происходящих нарушений; определения способов их предотвращения.

1. Правовой статус государственных служащих: сущность, регламентация и реальность

В социальном понимании статус означает положение индивида или группы, общности людей, по отношению к другим индивидам и группам в обществе. Статус определяет характер социальных взаимодействий, формально или неформально фиксирует права субъекта воздействия и его обязанности как пользователя этих прав. Использование прав во вред социальным отношениям, равно как неисполнение или некачественное исполнение обязанностей влечет за собой ответственность, то есть санкции этического, дисциплинарного, административного или уголовного порядка.

Правовой статус личности - это система признанных и закрепленных государством в законодательном порядке прав, свобод и обязанностей, а также законных интересов личности как субъекта права. Права и свободы представляют собой социальные возможности гражданина, признанные и обеспеченные государством. Обязанности выражают притязания государства к гражданину, его поведению. Законными интересами являются те интересы личности, которые непосредственно не охватываются содержанием установленных законом прав и свобод, но подлежат защите со стороны государства и охраняются законом¹. Правовой статус личности является исходным для характеристики правового статуса гражданина, который скла-

¹ См.: Социальное управление: Словарь. - М.: Изд-во МГУ, 1994. С.114.

дывается из конституционного статуса человека и гражданина, гражданско-правового статуса гражданина, трудового статуса работника, а также административно-правового статуса гражданина¹.

Правовой статус (правовое положение) государственных служащих - это содержание (сущность) государственно-служебных правоотношений. Он представляет собой совокупность прав, свобод, обязанностей, ограничений, запретов, ответственности служащих, установленных законодательством и гарантированных государством². Важной его составляющей являются социальные гарантии государственных служащих, определяемые спецификой служебной деятельности. В качестве гарантов - поручителей выступают государство, государственные органы и должностные лица. Правовой статус государственных служащих в Российской Федерации устанавливается Конституцией Российской Федерации, а также российским гражданским, трудовым и административным законодательством и собственно правовым положением государственных служащих Российской Федерации, зафиксированным в Федеральном законе "Об основах государственной службы Российской Федерации". Права выступают основным элементом правового статуса государственных служащих. Ю.Н.Старилов разделяет установленные названным законом права государственных служащих на три группы: 1) права, обеспечивающие уяснение служащим своего правового статуса и его правовую защиту; 2) права, способствующие непосредственному выполнению служебных обязанностей; 3) права, содействующие усилению должностной активности государственного служащего, реализации принадлежащих ему конституционных прав и свобод и

¹ См.: Казанцев Н.М. Взаимодействие правовых статусов государственных должностей и государственных служащих // Государственная служба Российской Федерации: первые шаги и перспективы. - М.: Изд-во РАГС, 1997. С.130.

² Старилов Ю.Н. Служебное право: Учебник. - М.: Изд-во БЭК, 1996. - С.318-319.

обеспечивающих социальные гарантии служащего¹.

К первой группе прав государственного служащего относятся:

1. Ознакомление с документами, определяющими его права и обязанности по занимаемой государственной должности, критерии оценки качества работы и условия продвижения по службе, а также организационно-технические условия, необходимые для исполнения им должностных обязанностей².

2. Проведение по его требованию служебного расследования для опровержения сведений, порочащих его честь и достоинство.

3. Право на обращение в соответствующие государственные органы или в суд для разрешения споров, связанных с государственной службой, в том числе по вопросам проведения квалификационных экзаменов и аттестации, их результатов, содержания выданных характеристик, приема на государственную службу, ее прохождения, реализации прав государственного служащего, перевода на другую государственную должность, дисциплинарной ответственности, увольнения с государственной службы³.

Ко второй группе прав государственного служащего относятся:

1. Получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей.

2. В целях исполнения должностных обязанностей посещение в установленном порядке предприятий, учрежде-

¹ Там же. - С.322-324.

² Достаточно хорошо знакомы с правовыми актами, регламентирующими государственно-служебную деятельность, только 29% служащих. Здесь и далее - данные социологических исследований, проведенных автором либо с его участием в федеральных государственных органах в 1995-1997 г.г. (кафедра государственной службы и кадровой политики РАГС). (Прим.авт.)

³ Из материалов исследования. В случае неправомерных действий администрации обратятся в соответствующие государственные органы 4% госслужащих, в суд - 8%. (Прим.авт.)

ний и организаций независимо от форм собственности.

3. Принятие решений и участие в их подготовке в соответствии с должностными обязанностями.

4. Переподготовка (переквалификация) и повышение квалификации за счет средств соответствующего бюджета¹.

5. Внесение предложений по совершенствованию государственной службы в любые инстанции.

Третью группу прав государственного служащего составляют:

1. Участие по своей инициативе в конкурсе на замещение вакантной должности².

2. Продвижение по службе, увеличение денежного содержания с учетом результатов и стажа работы, уровня квалификации³.

3. Объединение в профессиональные союзы (ассоциации) для защиты своих прав, социально-экономических и профессиональных интересов⁴.

4. Право на денежное содержание, состоящее из должностного оклада, надбавок к нему за квалификационный разряд, особые условия государственной службы, выслугу лет, а также премий по результатам работы⁵.

5. Право на ежегодный оплачиваемый отпуск продол-

¹ Из материалов исследования. Не прошли переподготовку или повышение квалификации в последние пять и более лет 41% служащих.

² Из материалов исследования. Конкурсный отбор применяется только в 12% назначений на вакантные должности.

³ Из материалов исследования. Видят реальную перспективу своему должностному и профессиональному росту 19% служащих. Достигли своей цели в должностном росте 13% служащих. Каждый пятый служащий утверждает, что его квалификация оплачивается неудовлетворительно.

⁴ Из материалов исследования. Только 1% служащих уверен, что профсоюзная организация защитит их интересы, 6% - "в какой-то мере". В случае неправомерных действий администрации в профсоюзную организацию обратятся 5% служащих.

⁵ Из материалов исследования. Денежное содержание удовлетворяет материальные потребности полностью 0,5% служащих, частично - 15%. Живут "от зарплаты до зарплаты" 53% служащих, 23% - "не могут свести концы с концами", 8% - прозябают в нищете.

жительность не менее 30 календарных дней¹.

6. Право на включение в стаж государственной службы иных периодов трудовой деятельности.

7. Медицинское обслуживание государственного служащего и членов его семьи, в том числе и после выхода его на пенсию².

8. Обязательное государственное страхование на случай причинения вреда здоровью и имуществу в связи с исполнением должностных обязанностей.

9. Обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или потери трудоспособности в период прохождения государственной службы.

Как следует из приведенных данных, статус государственных служащих, являющийся по сути базовым регулятором системы защиты их прав и социальных гарантий, не обеспечивает сам по себе защитной функции. При этом обращает на себя внимание тот факт, что нарушение законодательно установленных правовых положений имеет четко дифференцированный характер. Так, исследованием практически не зарегистрировано случаев нарушения прав, способствующих непосредственному выполнению служащими должностных обязанностей. В то же время регулярно нарушаются права, определяющие основы гарантий установленного Законом социального положения государственных служащих. И особую тревогу вызывает фактическое бессилие традиционных правозащитных институтов (внутрислужебные органы, профсоюз, суд), к помощи которых намерены прибегнуть в случае необходимости единицы служащих.

¹ Из материалов исследования. Каждый пятый служащий использует отпуск частично, 4% - не были в отпуске несколько лет.

² Из материалов исследования. Прикреплены к лечебному учреждению, обслуживающему работников госаппарата, 79% служащих, и 27% членов их семей (в основном - это семьи служащих администрации правительства и таких "престижных" министерств, как Минэкономики - 41% и Минсоцзащиты - 10%).

2. Причины и условия нарушения прав государственных служащих

Контроль за причинами и условиями нарушения прав государственных служащих является первоосновой разработки и реализации системы правозащитных мер. Если будут известны причины (вследствие какого действия или бездействия совершилось нарушение) и условия (что способствовало его появлению), то будет и ясность в отношении регулирования соответствующих отклонений.

К сожалению, ни в практике защиты прав государственных служащих, ни в правовой науке этой острой проблеме не уделяется достаточного внимания. Нарушение прав служащего как предметная область не имеет четкой принадлежности к какой-либо отрасли науки. Криминология в этом контексте исследует в основном правонарушения должностных лиц, за совершение которых Закон предусматривает уголовное наказание¹. В науке административного права до настоящего времени идут дискуссии относительно субъектности правоотношений должностного лица². Трудовое право концентрирует внимание на предмете трудовых споров, не относящихся к сфере трудовых правонарушений³. Характерно, что исследования в области науки трудового права в основном относятся к проблеме деликта со стороны работника, но не администрации (должностных лиц, осуществляющих организационно-распорядительные функции)⁴. И даже работа

¹ См., например: Шнайдер Г.Й. Криминология. Пер. с нем. / Под общ. ред. Л.О.Иванова. - М.: 1994. С.437.

² См., например: Бахрах Д.Н. Административное право. - М.: Изд-во БЭК, 1993. С.20-21, 109-111.

³ См., например: Толкунова В.Н., Гусов К.Н. Трудовое право России: Учебное пособие. - М.: Юрист, 1995. С.339.

⁴ См., например: Курилов В.И. Личность. Труд. Право. - М.: Юридическая литература, 1989.

Ю.Н.Старилова "Службное право", порадовавшая специалистов государственной службы своим недавним выходом из печати, не раскрывает проблему санкции при нарушении прав служащего, этой важнейшей составляющей нормы права¹.

Таким образом, проблема нарушения прав государственных служащих ожидает своих исследователей - правоведов. Здесь же, не претендуя на юридические тонкости, делается попытка рассмотреть элементы этиологии* и генезиса этого безусловно болезненного для государственной службы явления с позиций социального управления и социологии государственной службы.

Правовые корни формируются на основе существующих фактических отношений, они отражают их в соответствии с волей законодателя, с учетом тенденций общественного развития, потребностей и задач общества и государства². С помощью права социальные силы, держащие в руках государственную власть, регулируют поведение людей и их коллективов, закрепляют в качестве обязательных определенные общественные нормы.

В системе государственной службы право регулирует отношения между государством и гражданами (их социальными образованиями), а также отношения в процессе служебной деятельности. Нас интересует второй вид отношений - внутрислужебные правоотношения - в части, касающейся прав тех, кто призван обеспечивать полномочия государственных органов. Полноценному обеспечению этих полномочий и служит право государственного служащего.

Генезис нарушений прав государственных служащих

¹ Старилов Ю.Н. Службное право. -М.: Изд-во БЭК, 1966

* Этиология (гр. aitia - причина) - учение о причинах и условиях возникновения отклонений, например в состоянии здоровья. - *Прим. авт.*

² Кудрявцев В.Н., Казимирчук В.П. Современная социология права. - М.: Юрист, 1995. С.11.

целесообразно исследовать в двух основных аспектах: законодательном и исполнительном. Как правило, исходную причину правовых девиаций следует искать в том, насколько качественно законодатель установил норму права. Норма права, как известно, состоит из трех элементов, трех частей: гипотезы, диспозиции и санкции.

Гипотеза - та часть нормы, которая описывает условия, при которых действует предусмотренное нормой правило поведения. Диспозиция описывает само правило поведения, а санкция предусматривает последствия неисполнения нормы. Рассмотрим в соответствии с этими положениями принцип фактического установления российским законодательством правового положения государственных служащих. Например, государственный служащий имеет право на "участие по своей инициативе в конкурсе на замещение вакантной государственной должности государственной службы". Как видим, есть гипотеза - инициатива служащего и наличие вакантной должности. Есть и диспозиция - участие в конкурсе.

Санкцию в отношении того, кто нарушил право, предусмотренное диспозицией, видимо, следует искать в иных статьях Закона, устанавливающих ответственность государственного служащего. Находим: "... государственный служащий несет предусмотренную федеральным законом ответственность за действия или бездействие, ведущие к нарушению прав и законных интересов граждан" (п.5 статьи 14 Закона "Об основах государственной службы Российской Федерации"). Однако данная санкция явно направлена на регулирование отношений граждан и государства, но не служащих в системе должностной иерархии. Во всяком случае, последнее можно только предполагать, поскольку служащий также является гражданином. Не находим и четкого установления санкции в отношении виновных в нарушении прав государственных служащих и в других законодательных актах. Этот недостаток принципа-

лен, поскольку касается правового статуса госслужащих в целом.

Причины несовершенства законодательного установления правового положения государственных служащих можно, конечно, соотнести с тем, что служебное право в России только начинает формироваться. В то же время нельзя не предвидеть реальной опасности закрепления этого несовершенства и при дальнейшем развитии законодательства, регулирующего государственную службу. Не исключено, что корни соответствующих детерминант находятся значительно глубже и связаны с характерной для российской системы социального управления исторически сложившейся традицией отношений между "верхами" и "низами" по принципу "у кого власть, у того и право".

Развитие этиогенезиса нарушения прав государственных служащих происходит в процессе действия права - в движении от нормы к социальному результату. Реализация права происходит в сложной социально-управленческой среде, на различных уровнях которой издаются акты по применению норм права, формируются механизмы их исполнения, организуется служебная деятельность, развиваются процессы взаимоотношений и взаимодействий неоднородных по своим характеристикам людей и их групп и т.д.

Установлено, что в процессе реализации нормы права социальный результат ее действия как бы рассеивается по мере движения от законодателя и высших сфер исполнительной власти к индивидуальному субъекту права. В.Н.Кудрявцев и В.П.Казимирчук, рассматривая это явление, приводят данные исследования коллективом ученых Института государства и права (рук. проф. А.М.Васильев) реального процесса применения норм различных отраслей системы права в его развитии от закона (указа) до конечного результата - фактического поведения субъекта, ради которого была принята эта норма. По полученным дан-

ным, качество исходных норм не превышало 75% (по сравнению с эталоном, определяемым экспертами). В последующих звеньях механизма правоприменения, где создавались новые акты, это качество становилось все ниже: для конкретизирующих предписаний оно не превышало 67%, а для актов применения (исполнения) права - 60%. Таким образом, лишь две трети инструкций и конкретных управленческих и юрисдикционных решений были достаточно грамотными и юридически правильными. С учетом выявленных существенных недостатков в организации процесса исполнения норм степень достижения конечных целей изученных правовых норм едва превысила 50%. Иначе говоря, только в половине с небольшим случаев социальные цели изданных законов были фактически реализованы¹.

Диссипация социального действия нормы права государственных служащих обусловлена и детерминирована факторами и характером служебных отношений (взаимодействий), формирующимися в процессе функционирования государственной службы, ее макросоциальном, микросоциальном и индивидуальном уровнях.

На макросоциальном уровне, где формируются отношения государства и общества, действуют противоречия между принятыми нормами права и объективными возможностями их реализации. К основным из них можно отнести:

- противоречия политические, когда право доступа к ключевым государственным должностям государственной службы существенно ограничивается, и отдается предпочтение лицам, лояльным политике "партии власти". На влияние политической ориентации служащих при их должностном продвижении указывают 43% респондентов;
- противоречия экономические, когда установленные

¹ См.: Цит. по: Кудрявцев В.Н., Казимирчук В.П. Современная социология права. С.84-89.

законом социальные гарантии для государственных служащих реализуются крайне неудовлетворительно в связи с развившимся в стране экономическим кризисом¹;

- противоречия культурные, обусловленные стремлением правящей элиты внедрять в нашу социальную жизнь западные ("цивилизованные") образцы правовой культуры и неготовностью системы государственного управления их принять;

- противоречия нравственно-этические, определяемые существенной трансформацией системы ценностей с характерной сегодня заменой социально ориентированных интересов на индивидуально значимые (умение служащих учитывать интересы других в служебной деятельности каждый второй респондент оценивает в интервале от 3-х до 0 баллов по пятибалльной шкале оценок);

- противоречия социально-организационные, когда возрастающие требования к выполнению государственных служащими своих обязанностей по соблюдению и защите прав и законных интересов граждан не соответствуют реальным возможностям государственной службы. Только 46% опрошенных служащих считают, что они своей работой содействуют стабилизации социально-экономического положения в стране.

Приведенные факторы имеют ключевое, объективно причинное значение для исследования генезиса нарушений прав служащих, поскольку обуславливают продуцирование правовых девиаций на микросоциальном уровне - в той сфере, где формируются служебно-должностные отношения.

Взаимоотношения руководителей и подчиненных - зона конкретных нарушений прав государственных служащих.

¹ См.: Романов В.Л. Социальная защита государственных служащих: проблемы и возможные решения / Государственная кадровая политика: концептуальные основы, приоритеты, технологии реализации. Под общ.ред. С.В.Пирогова. - М.: Изд-во РАГС, 1996. С.204-216.

Как уже отмечалось, и законодатель, и практика управления в системе государственной службы России фокусируют основное свое внимание на правовом статусе подчиненного. Ему определены обязанности, даны права и, естественно, установлена ответственность за неисполнение или некачественное исполнение возложенных на него должностных обязанностей и нереализацию ограничений, связанных со службой.

А как же быть с правами, если они нарушаются? Кто должен нести за это ответственность? Можно, конечно, адресовать санкцию руководителю, который также является государственным служащим и должен нести ответственность за невыполнение обязанности обеспечивать права подчиненного. Но в какой норме права это четко определено?

Некачественность законотворчества в этом отношении влечет за собой и знакомую каждому служащему определенную, мягко говоря, вольность в обращении руководителей с правами подчиненных. Безусловно, многое в реализации правовых норм служащих зависит от названных выше объективных причин и условий, которые руководитель не в силах преодолеть. Но какова его обязанность и какого рода ответственность за бездействие в этой ситуации? Примечательно, что эта проблема не решается руководителем, несмотря на то, что он сам одновременно является подчиненным по отношению к вышестоящему руководителю и на него самого распространяется состояние правовой незащищенности. Очевидно, что объяснение такому положению следует искать в сфере действия субъективных факторов. Назовем главные из них:

- авторитарный стиль управления и бюрократизм, развивающиеся наиболее активно в условиях безответственности;

- низкая правовая и общая культура должностного лица (ориентация в управленческой деятельности преимущест-

венно на интересы организации при игнорировании интересов служащих);

- преследование сугубо личных целей в процессе службы;
- недостаточная профессиональная подготовка руководителя, психопатическая акцентуация характера субъекта власти.

Наполнению кадрового состава руководителями указанного типа способствуют такие условия, как бюрократизация, коррумпированность, организационная нестабильность, социальная бесплодность государственной службы и отсутствие или неэффективность системы социального контроля.

И, наконец, индивидуальный уровень этиогенезиса нарушения прав, когда служащий как субъект права не способствует действию нормы права, а то и способствует ее нарушению. Основные причины, действующие на этом уровне:

- неинформированность служащего о своих правах;
- низкий профессионализм и некомпетентность, потенцирующие неуверенность в своих возможностях;
- поступление на государственную службу с целью иметь гарантию постоянного места работы и связанная с этим установка любой ценой сохранить себя в этом качестве;
- низкая самооценка и преклонение перед "сильными";
- духовная неразвитость, неспособность к сопротивлению, совершению поступка;
- невротическая акцентуация характера, боязнь случая.

Отдельного обсуждения требует гипотеза виктимизации в процессе нарушения прав служащих. Криминология, занимаясь поиском криминогенных факторов, рассматривает потерпевшую сторону не как пассивный объект, а в качестве активного субъекта совершаемого деликта. Термин "виктимология" происходит от латинского *victima* (жертва). Марвин Вольфганг (1976г.) определяет виктимо-

логию как научное изучение жертв преступлений, этиологии и последствий виктимизации (превращения индивида в жертву преступления)□. Криминализация (становление преступности) и виктимизация (становление жертвы) исследуются виктимологами как процессы социального взаимодействия.

Прямой и механический перенос положений виктимологии как научной отрасли криминологии в сферу исследования причин нарушения прав служащих безусловно был бы некорректен. Однако сам виктимологический подход здесь, на наш взгляд, возможен. Действительно, в процессе служебного взаимодействия чаще всего нарушаются права тех служащих, которые внутренне готовы к этому. Их слабая сопротивляемость произволу администратора, угодливость, боязливость и тому подобные свойства характера облегчают служебный деликт. В условиях кризиса государственной службы такое состояние становится типичным. Это положение подтверждается данными социологического исследования: 62% служащих в случае неправомερных действий администрации не намерены искать защиты. Кстати, нет ли здесь аналогии с исторически сформировавшимся феноменом уникальной терпеливости русского народа в отношении злоупотреблений со стороны государственной власти?

3. Направления и способы правовой защиты государственных служащих

Существенным признаком правового государства является правовая защищенность всех субъектов социального общения от произвольных решений кого бы то ни было. Если государство не может реализовать права своих служащих, значит оно бессильно в правовой защите вообще и правовым не является.

Защита прав государственных служащих не включает-

ся только в ограждении их от произвола вышестоящих руководителей. Она включает в себя множество нормативных организационных процессных составляющих, обеспечивающих эффективную служебную деятельность, которая направлена в конечном итоге на защиту прав, свобод и законных интересов всех граждан страны. В связи с этим можно говорить о четырех главных направлениях правовой защиты государственных служащих:

- 1) совершенствование законодательства, устанавливающего нормы служебного права;
- 2) создание организационно-правового механизма государственной службы;
- 3) служебно-организационный и социальный контроль реализации правового статуса государственных служащих;
- 4) действия по событиям, связанным с нарушением прав государственных служащих.

В достижении целей на указанных направлениях используется как отдельно (специально), так и в системном сочетании множество способов деятельности: правовые, организационные, социально-психологические, социально-контрольные, экономические, юридические и т.д. Служебное право как отрасль российского права находится у истоков своего формирования. Как любая другая отрасль права, служебное право имеет свои функции, задачи, предмет и специфические методы правового регулирования, особые правовые источники. Сформулировано и первое определение служебного права как системы правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере внутренней организации государственной службы, установления правового статуса государственных служащих, практического функционирования государственной службы с целью обеспечения деятельности как самих государственных служащих, выполняющих задачи и функции публичной власти, так и всей государственной администрации. Автор относит к прерогативе служебного права рас-

смотрение следующих вопросов:

- 1) порядок образования государственно-служебных правоотношений и правовые последствия;
- 2) изменение служебных правоотношений;
- 3) права и обязанности государственных служащих;
- 4) правовые последствия нарушения служащими своих обязанностей, запретов и ограничений; положение дисциплинарных взысканий;
- б) нарушения работодателями (органами государства, органами местного самоуправления), а также начальника-ми, должностными лицами и т.д. своих обязанностей и несоблюдение прав государственных служащих;
- 7) правовая защита в государственно-служебных отношениях (рассмотрение споров, возникающих на государственной службе).

Если на первые четыре вопроса законодатель дает более или менее четкий ответ (см. Федеральный закон "Об основах государственной службы Российской Федерации"), то в отношении шестого и седьмого вопросов, непосредственно касающихся правовой защиты государственных служащих, определенной нормы права не установлено. В этих случаях возможны ссылки на действие норм права, обычных для всех граждан страны, в частности трудового, которыми определены правоотношения, связанные с трудовыми спорами, но они могут оказаться несостоятельными, поскольку служебное право, по мнению ряда авторов, не входит в систему трудового права. Таким образом, определяется первоочередная задача совершенствования законодательного регулирования правоотношений в государственной службе - установление правового положения работодателя (начальника, должностного лица), предписывающие соответствующие обязанности, права, а главное - ответственность за невыполнение обязанностей или превышение прав по отношению к служащим.

Создание организационно-правового механизма госу-

дарственной службы предполагает прежде всего формирование порядка отношений между государственным органом (государственной должностью) и служащим в процессе служебной деятельности.

Основой такого порядка является баланс прав и обязанностей, требований и реальных возможностей по исполнению должности. В предыдущих разделах главы, рассматривая типичные отклонения в реализации прав служащих и их причины, мы находили множество примеров нарушений такого баланса. Многие из них являются следствием действия объективных факторов, в том числе - исходного несовершенства норм права. Но не меньшее их число допускается по причине недостатков в организационной деятельности, например, нечеткое определение должностных обязанностей; слабая правовая информированность служащих; неисполнение требований по проведению конкурсов, квалификационных экзаменов, аттестаций и т.д.

Надежное функционирование организационно-правового механизма зависит не только от формального управленческого решения. Нередко перекосы в неформальных отношениях должностной иерархии перечеркивают многие официально установленные нормы и правила служебного поведения. На первом плане преодоления этих перекосов - борьба с бюрократизмом. Консерватизм, догматизм, волюнтаризм, недоверие к инициативе, пренебрежение настроением сотрудников, игнорирование их интересов - далеко не полный перечень субъективных факторов, подлежащих нейтрализации в процессе регулирования организационно-правового механизма государственной службы¹. Весьма существенным в системе организационного обеспечения прав служащих является формирование социального взаимодействия - воспроизводство различных

¹ См. подробнее Охотский Е.В., Смольков В.Г. Бюрократия и бюрократизм - М., 1996 С.77-116

способов разрешения противоречий особых интересов индивидов¹.

Защита прав предполагает предупредительные меры. Предупреждение правового деликта методом контроля реализации правового статуса государственного служащего осуществляется путем применения служебно-организационного и социального способа (формы) контролирования.

Служебно-организационный контроль является функцией управления государственной службы. В его задачи, применительно к защите прав служащих входят:

- 1) анализ деятельности руководителей по обеспечению реализации правового статуса служащих;
- 2) целевое инспектирование государственных органов;
- 3) планирование работ по совершенствованию системы защиты прав государственных служащих;
- 4) методическое обеспечение реализации норм права государственных служащих;
- 5) применение санкций к виновным в невыполнении должностных обязанностей по обеспечению реализации правовых норм и др.

Организация этих работ возлагается на линейных руководителей и кадровые службы государственных органов. Независимо от них могут действовать специально создаваемые государственные органы и комиссии. Например, законодательством штата Нью-Йорк регламентирована организация и функционирование департамента государственной службы. Руководитель департамента является председателем комиссии по государственной службе, в обязанности которой входит установление, изменение и контроль правил проведения экзаменов, назначений, повышений, переводов, отпусков, ухода в отставку и восста-

¹ Аверин Ю.П. Люди управляют людьми: модель социологического анализа. - М.: Изд-во МГУ, 1996. С.13-29.

новления в должности, прохождения службы, отчетности и контроля за оценкой качества исполнения обязанностей в административных подразделениях и т.д.¹

Социальный контроль в широком его понимании рассматривается как функция общества (общности), направленная на предупреждение и преодоление отклонений, угрожающих его эффективному развитию и целостности. Н.Смелзер определяет социальный контроль как "усилия окружающих, направленные на предотвращение девиантного (отклоняющегося) поведения, наказание девиантов или их исправление"². В системе государственной службы социальный контроль призван регулировать отклонения от установленных норм и правил служебной деятельности, снижающие эффективность социально-организационной служебной деятельности. К основным механизмам социального контроля относятся элементарные санкции, общественное мнение и социальные институты.

К неформальным санкциям, действующим в сфере социального контроля реализации правового статуса государственных служащих, можно отнести общественное осуждение, недоверие коллектива в адрес руководителя, социальный конфликт и т.п. Такого рода санкции формируются спонтанно или под целенаправленным влиянием референтных групп.

Более сильное воздействие на субъектов правового деликта оказывает общественное мнение, в формировании которого особо важную роль играют средства массовой информации. Социологические исследования общественного мнения о социально значимых правонарушениях в государственной службе дают заинтересованным государственным органам сильнодействующие аргументы. По-

¹ См.: Законодательство штата Нью-Йорк о государственной гражданской службе / Государственная служба: правовые аспекты. Зарубежный опыт. Вып.15. - М.: Изд-во РАГС, 1996. С.95.

² Цит. по: Смелзер Н. Социология. / Пер. с англ. - М.: Феникс, 1994. С.227.

добного рода аргументы не в силах дать никакая официальная проверка. К сожалению, исторически сложившиеся традиции российского чиновничества, номенклатурной элиты, неослабевающая бюрократизация государственной службы существенно сдерживают продуктивную реакцию государственных органов (руководителей) на указанные санкции и общественное настроение.

Преодолеть это отчуждение могут социальные институты в форме общественных организаций. Сегодня наиболее реальной, потенциально результативной и, пожалуй, единственной в плане защиты прав служащих общественной организацией может стать профсоюз. Слова "потенциально" и "может стать" использованы не случайно, поскольку ни дореформенная профсоюзная организация в госслужбе, ни нынешний "Профессиональный союз работников государственных учреждений и общественного обслуживания Российской Федерации" не нашли себя в реальном регулировании отношений работодателя в лице государственного органа и служащих. Профсоюзные организации пока традиционно "представляют", "отстаивают", "защищают" права и законные интересы служащих перед администрацией, закономерно сталкиваясь с ее сопротивлением.

Как показали исследования, эффективность такой "защитной" тактики органов профессионального союза в государственной службе низка. Так, по данным опроса председателей профкомов аппаратов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (апрель 1997 г.), профсоюзной организации редко удается защитить служащих от неправомерных действий администрации. На это указали 83% участников опроса. Профсоюзной организации не удается или редко удается помочь служащим улучшить жилищные условия (52% утверждений), получить зарплату или компенсацию (78%), разрешить конфликты в коллективе (74%). И при этом 70% профсоюзных

лидеров указали на очень слабую социальную защищенность государственных служащих. Удивительно ли в связи с этим признание каждым третьим из опрошенных факта недооценки первыми руководителями государственных органов роли и значения профсоюза в системе госслужбы? Слабо смягчает это впечатление мнение 54% респондентов, что руководители "в какой-то мере" недооценивают профсоюзную деятельность.

Сегодня необходим принципиально новый подход к организации и осуществлению профсоюзной работы в системе государственной службы. Почему этот профсоюз именуется профсоюзом "работников государственных учреждений и общественного обслуживания"? Почему не "профессиональный союз государственных служащих" как общественное объединение профессионалов государственной службы? Концептуальными предпосылками для формирования кредо такого союза могли бы быть следующие положения.

1. Любой союз только тогда целесообразен, когда он обеспечивает получение общего для участников результата, превышающего простую сумму отдельно достигнутых результатов. Достижение такого эффекта означает создание социального института, который становится объективным фактором самоорганизации службы и существенным подспорьем в управлении ею. Таким институтом может стать профессиональный союз государственных служащих.

2. Профессиональный союз в системе государственной службы должен быть ориентирован на реализацию прав, социальных потребностей, интересов, ожиданий служащих и мотивацию на этой основе служебной деятельности. На этой же основе формируется и новый (мотивационный) подход к пониманию и обеспечению социальной и правовой защиты в системе государственной службы. Это ключевое направление в деятельности профсоюза.

3. Посредничество может быть эффективным только при условии, если посреднику близки интересы обеих сторон. Органы профсоюзных организаций, представляя интересы служащих, с одной стороны, и учитывая интересы службы, с другой, становятся эффективным посредником между служащими и администрацией.

4. Базовым фактором, образующим совместное поле интересов служащих и службы призвано стать формируемое в процессе профсоюзной деятельности чувство принадлежности работников к государственному кадровому корпусу, обеспечивающему жизненно важные для общества функции.

5. Интеграция профессионального союза в государственно-служебную деятельность предполагает достижение единства настроений, отношений и поведенческих установок государственных служащих на всех уровнях служебной иерархии.

Интересен в этом отношении опыт Норвегии, где вопрос участия государственных служащих в процессе принятия решений регулируется Основным трудовым соглашением, которое заключается между государством и центральным объединением госслужащих. Оно призвано создавать благоприятную обстановку для сотрудничества сторон. Это благотворно сказывается на условиях труда, способствует эффективному лидерству, повышению эффективности работы и хорошим взаимоотношениям с населением. Основное трудовое соглашение предоставляет государственным служащим реальную возможность влияния на принципы организации их рабочего места и способы совершенствования методики работы. Право на участие служащих в принятии решений реализуется через доверенных лиц, представляющих объединения служащих. Одной из форм реализации такого права являются комиссии по выдвижению и назначению. В них участвуют равные по численности представительства администрации и

профессионального объединения.

У нас же в России отношение властных и профсоюзных органов к данным концептуальным положениям весьма противоречиво. Мнения о целесообразности создания, например, профессионального союза государственных служащих поддерживает лишь 39% председателей профсоюзных комитетов аппарата исполнительной власти субъектов Федерации. Чуть больше (43%) выступают против. Такой разброс позиций, видимо, связан с новизной вопроса. На это указывает неопределенность позиций респондентов в ответах на вопросы о принципиально новых (дополнительных) функциях такого профсоюза, главное содержание деятельности которого - мобилизация служащих на эффективное и качественное выполнение служебных задач, регулирование трудовых отношений, участие в программах карьерного развития и т.д. Каждый второй председатель профкома вообще затруднился ответить на поставленные вопросы.

Предпринимаемые действия по событиям, связанным с нарушением прав государственных служащих, осуществляются прежде всего в соответствии с должностной подконтрольностью деятельности руководителей государственных органов и их подразделений. Кроме того, они ведутся в соответствии с законодательно установленной нормой права государственных служащих, позволяющей обращаться в соответствующие государственные органы или в суд для разрешения споров, связанных с государственной службой.

Как отмечалось выше, обе указанные нормы требуют создания надежного механизма их реализации.

Контрольные вопросы и задания

1. Сформулируйте понятие и раскройте содержание правового статуса государственного служащего.
2. Дайте характеристику современного состояния социальной и правовой защищенности государственных служащих.
3. Назовите основные причины и условия нарушения прав государственных служащих.
4. Какие меры обеспечивают служебно-организационный контроль реализации защиты прав служащих?
5. В чем сущность социального контроля системы защиты правового статуса государственного служащего?

Глава XII

КОНТРОЛЬ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ПЕРСОНАЛОМ

Контроль - одна из важных функций управления персоналом. Она позволяет не только выявлять, но и предупреждать отклонения, ошибки и недостатки, искать новые резервы и возможности в работе с кадрами. Это проверка качества управленческой деятельности посредством сопоставления фактически достигнутого уровня промежуточных или конечных результатов и уровня, установленного решениями, постановлениями, нормами и другими нормативными документами.

Персонал государственной службы является одновременно субъектом и объектом контроля. Без контроля нельзя обеспечить компетентность и конкретность руководства, получить достоверную информацию и выработать наиболее целесообразные решения.

Проблема формирования и совершенствования эффективного контроля в системе управления персоналом государственной службы стоит в настоящее время во всей своей полноте. Контроль призван организационно соответствовать управленческому механизму, объективным закономерностям реализации функций государственного управления. Контроль в системе управления персоналом должен рассматриваться не как чрезвычайная мера, а как составной элемент этого сложного процесса. Поэтому главные

усилия контроля должны быть направлены на укрепление исполнительской дисциплины персонала государственной службы, на повышение его роли и ответственности за выполнение законов, Указов Президента РФ, Постановлений Правительства РФ, решений судов и т.д.

В целях обеспечения контроля и укрепления исполнительской дисциплины персонала Президентом РФ 6 июня 1996 г. издан Указ “О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы”¹. Им предусмотрено, что однократным грубым нарушением дисциплины в системе государственной службы, влекущим применение к виновным должностным лицам и работникам органов государственной власти мер дисциплинарной ответственности, вплоть до освобождения от занимаемой должности, являются: нарушение федеральных законов, указов Президента РФ, их неисполнение или ненадлежащее исполнение.

Должностные лица и работники федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, на которых наложено дисциплинарное взыскание, не подлежат в течение года премированию. Их не представляют к награждению государственными наградами и знаками отличия, не повышают в должности. Им не присваивают очередной квалификационный разряд (классный чин)².

Организация эффективного контроля предполагает хорошее владение государственными служащими механизмами и технологиями организации контрольной деятельности. В практике государственной службы выделяются **общий контроль** (системы в целом), **функциональный** (одной из функций) и **специальный** (проверка деятельности конкретного участка работы или работника). При этом применяются два основных метода реализации подотчет-

¹ См.: Российская газета. 1996. 11 июня.

² См.: Там же.

ности. Первый - **внешний**, то есть осуществляемый законодательными органами, судами или непосредственно гражданами. Второй - **внутренний**, осуществляемый непосредственно самими административными учреждениями на основе профессиональных и этических стандартов, административных норм и правил. Внутренний контроль предполагает: контроль со стороны руководителя, взаимный контроль сотрудников, находящихся на одной иерархической лестнице, и самоконтроль.

Контроль может осуществляться негативно (через санкции и запреты на определенные действия) и позитивно (через стимулирование определенного поведения). В реальной действительности выделяются три вида контроля:

а) **предварительный контроль** проводится еще до начала работ, в период подготовки решения в целях учета человеческих и финансовых ресурсов;

б) **текущий контроль** организуется непосредственно в ходе проведения работы; его объектом является персонал государственной службы, а осуществляется он руководителями подразделений;

в) **заключительный контроль** дает информацию о результатах, позволяет извлечь уроки на будущее, выявляет государственных служащих, достойных поощрения.

По частоте проведения контроль характеризуется как непрерывный (следающий), периодический и конечный (финишный).

Классификация видов контроля в системе государственной службы свидетельствует о том, что контроль носит многофункциональный характер. Технологии, средства, формы и методы его реализации многообразны. В широком смысле контроль представляет собой совокупность политических и экономических процессов и методов, призванных обеспечить стабильность общественного порядка и государственного строя, соблюдение Конституции РФ и ее законов. Без контроля развивается хаос и резко снижа-

ется эффективность работы органов власти всех уровней.

Для того, чтобы быть эффективным, контроль должен соответствовать контролируемому виду деятельности. Он должен объективно измерять и оценивать то, что действительно важно, а не просто собирать критически важную информацию.

Реальное положение таково, что у проверяющего имеются все права, а проверяемый изначально поставлен в положение униженного и обиженного. Объективный подход к контролю предполагает, что мнение проверяющих должно опираться только на достоверную информацию и строго проверенные факты, что при подведении итогов необходимо учитывать как мнение проверяющих, так и тех, кого проверяют. Лишь с учетом выполнения этих условий контроль будет служить интересам улучшения дела, правильного воспитания сотрудников.

Непредвзятая оценка, соответствующая реальной действительности, обоснованность предложений и намеченных мер обеспечивается лишь тогда, когда за основу берутся данные, отражающие беспристрастную, объективную проверку.

Причем, если речь идет о делах, требующих глубоких профессиональных знаний, то в ходе проверки нельзя обойтись без приглашения специалистов. Контроль тогда по-настоящему эффективен, когда опирается на достоверные факты, носит всеобъемлющий характер, ведется постоянно, систематически, а не от случая к случаю. Систематический контроль помогает оперативно выявлять и устранять даже мелкие упущения, не допуская превращения их в крупные ошибки. Это особенно важно в работе с персоналом органов государственной власти.

Одна из важнейших особенностей, которую следует учитывать государственным служащим, состоит в том, что контроль должен концентрироваться на наиболее важных вопросах, проводиться в рамках строгой организации, а не

подменяться нерегулярным и мелким вмешательством в дела государственного органа. Системность и систематичность контроля должны обеспечиваться его регулированием по вертикали сверху донизу. Действенный контроль должен формировать чувство личной ответственности за выполняемую работу.

Для того, чтобы система контроля работала эффективно, исполнитель должен знать, что при сборе и распространении контрольной информации нельзя допускать ее искажения, так как это отрицательно скажется на принятии решения. Искаженная информация может появиться в тех случаях, когда система контроля действует предвзято, а основная цель исполнителей направлена на удовлетворение формальных требований контроля, а не на достижение поставленной органом государственной власти цели.

Известно, что на первоначальном этапе реформирования российского общества происходил быстрый слом структур административно-командной системы. Были ликвидированы государственный, партийный и народный контроль, но не были созданы новые структуры с аналогичными полномочиями. В настоящее время Российская Федерация оказалась в ситуации, когда по существу нет общегосударственной системы контроля, ориентированной на новые демократические задачи. Имеющиеся многочисленные региональные контрольные органы не связаны между собой, действуют разрозненно, в основном обслуживая и решая узкие задачи региональных администраций. По своему составу они крайне пестры (от одного до 70 человек в разных субъектах Российской Федерации). Нередко такие контрольные органы занимаются лишь простым фиксированием поступления распорядительных документов, производят формальную отметку об их выполнении, не проводя глубоких полноценных проверок. Все это резко снижает уровень управленческого воздействия на персонал.

Что делается в настоящее время для создания эффективных контрольных органов, способных повысить роль и ответственность государственных служащих на федеральном уровне и в субъектах Российской Федерации?

На федеральном уровне контроль за государственной службой, ее кадрами должны осуществлять Президент РФ, Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство РФ, судебные органы. Однако делают это они недостаточно эффективно.

Например, в 1995 г. Контрольное управление Президента РФ провело немало проверок в разных сферах и различных регионах. По их результатам Президенту РФ поступило 49 информации; 174 - руководителю Администрации Президента РФ; 50 - Правительству РФ; 376 - министерствам и ведомствам; 114 информации и предписаний было направлено главам администраций краев и областей; 21 обращение - в Генеральную прокуратуру РФ. Несмотря на то, что была выявлена масса нарушений и разработаны меры по их устранению, конкретных позитивных результатов практически нет. По-прежнему многие Указы Президента РФ, постановления Правительства не выполняются.

В силу этого деятельность Контрольного управления за 1995 год была оценена Президентом РФ как неудовлетворительная и приняты соответствующие меры по его реорганизации¹. В целях усиления президентского контроля Указом Президента РФ от 16 марта 1996 г. Контрольное управление Президента РФ преобразовано в Главное контрольное управление Президента РФ². Значительно расширены его функции, особенно связанные с усилением контроля за деятельностью руководителей органов государственной власти федерального уровня и субъектов Российской Федерации.

¹ См.: Власть и контроль // Российские вести. 1996. 31 января.

² См.: Указ Президента РФ О Главном контрольном управлении Президента Российской Федерации, 16 марта 1996 г. // Российская газета. 1996. 26 марта.

Расширение полномочий Главного контрольного управления Президента РФ предусматривает, чтобы в рамках законодательства, не возобновляя карательные функции, можно было добиваться безусловного выполнения Конституции страны, законов РФ, Указов Президента РФ, постановлений Правительства, слаженной четкой работы механизма исполнительной власти на всех уровнях, всего персонала государственной службы.

Важную роль в обеспечении независимого внешнего контроля призвана играть Счетная палата Российской Федерации. Она создана в январе 1995 г. на основании закона о Счетной палате Российской Федерации¹. Счетная палата образуется Федеральным Собранием и подотчетна ему. В процессе реализации своих полномочий Счетная палата контролирует исполнение органами государственной власти, их руководителями и служащими федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов. Область действия контрольных полномочий Счетной палаты довольно широкая и распространяется не только на федеральные органы, но и на другие органы, вплоть до местного самоуправления. Это позволяет обеспечить независимый контроль во всех регионах и на всех уровнях управления.

Кроме того, идет постоянное накопление опыта совершенствования контрольной деятельности на уровне субъектов Российской Федерации. Примером этого может служить Администрация Московской области. С помощью целенаправленной деятельности контрольных органов здесь осуществляется контроль за выполнением органами управления, должностными лицами, государственными служащими законов Российской Федерации, нормативно-распорядительных документов Администрации Московской области, других органов местного самоуправления.

¹ См. Собрание Законодательства Российской Федерации 1995 № 3 Ст. 167.

Становление органов контроля данного субъекта РФ происходило в процессе формирования Администрации Московской области в октябре 1991 г.

Систему контроля органов управления и местного самоуправления на территории Московской области образуют:

- контрольно-наблюдательный совет при Администрации Московской области;
- контрольные подразделения областной администрации (отдел контроля);
- уполномоченные должностные лица по контролю за исполнением документов в областных комитетах, управлениях, отделах и т.д.;
- контрольно-наблюдательные советы при местных администрациях;
- контрольные подразделения местных администраций (специалисты организационных и общих отделов, групп контроля, информационно-аналитических отделов местных администраций).

Так структура позволяет активизировать деятельность областной и местных администраций по осуществлению контроля за выполнением постановлений, распоряжений и поручений Главы Администрации, обеспечивать эффективное взаимодействие с правоохранительными органами по предупреждению и расследованию нарушений законодательства должностными лицами, работниками аппарата государственных органов. Благоприятно сказывается на работе с персоналом областного и местного уровня деятельность Контрольно-наблюдательного совета при Администрации Московской области по координации деятельности контрольных подразделений в системе местного самоуправления, по изучению и распространению передового опыта, разработке методических материалов по совершенствованию форм и методов контроля, подготовке и переподготовке государственных служащих.

Новая Конституция Российской Федерации дала право всем субъектам Федерации иметь свою структуру контрольных органов. Однако из опыта, который сложился в краях и областях, видно, что подходы, понимание тех задач, которые стоят перед регионами, их контрольными органами, далеко не однозначны. Совершенствование данных органов на региональном уровне позволит не только усилить контроль за исполнением Конституции, законов Российской Федерации, но и будет способствовать повышению эффективности управления персоналом, соблюдению им трудовой дисциплины, наведению порядка в стране и во власти.

На современном этапе реформирования российского общества исключительную важность приобретает проблема эффективности контроля. Многие контрольные органы тратят основные усилия на саму процедуру контроля, глубоко не анализируя объект, а тем более результаты собственной деятельности. В Послании Президента РФ Федеральному собранию от 6 марта 1997 г. вновь подчеркнута, что крайне неэффективным остается контроль за качеством управления, исполнительской дисциплиной, соблюдением законов, других нормативных актов, судебных решений. Нужен федеральный закон, предусматривающий создание стройной системы контрольных органов, разграничение функций и полномочий, устранение дублирования¹.

Эффективность контроля за деятельностью персонала государственной службы зависит от полноты выполнения контролирующей организацией или должностным лицом следующих основных требований:

- контроль должен вестись непрерывно, регулярно и систематически;
- быть своевременным, осуществляться в срок, вестись

¹ Порядок во власти - порядок в стране. Послание Президента РФ Федеральному Собранию 6 марта 1997 г. // Российская газета. 1997. 7 марта.

тщательно, достигать полного охвата объекта контроля;

- носить объективный характер, способствовать формированию чувства личной ответственности и дисциплины;

- быть оперативным, действенным и гласным;

- контроль должен быть всеобщим, каждый руководитель призван считать его неотъемлемой частью своих должностных обязанностей и заниматься контролем, не ожидая, что кто-то ему специально это поручит;

- контроль должен осуществляться на всех этапах управленческой деятельности;

- формы и методы контроля должны носить разнообразный характер: проверки вышестоящими органами нижестоящих органов, письменные отчеты, контрольные журналы, картотеки, совещания, заседания и др.

Для эффективного управления персоналом государственной службы необходимо сформировать систему текущего контроля, который позволит готовить регулярную информацию о состоянии дел на том или ином участке работы, вносить необходимые коррективы в планы и программы действия.

Следует строго соблюдать технологические требования, этические нормы и стандарты при организации контроля в системе государственной службы. Иногда руководители государственного органа или его подразделения превращают процесс контроля в средство давления и запугивания сотрудников, желая заставить их работать лучше. Такая организация контроля может вызвать только негативную реакцию персонала. Эти побочные результаты руководящей деятельности отрицательно сказываются на морально-психологическом состоянии коллектива.

В управленческой деятельности в системе государственной службы следует избегать поведения персонала, «ориентированного на контроль». Что это означает? Сотрудники знают, что под особым контролем руководства находится такая-то задача (мероприятие, план, решение).

Поэтому чиновники всячески подчеркивают эту сферу деятельности, рассчитывая на вознаграждение. Одновременно они пренебрегают той работой, которая не находится в центре внимания руководства. Необходимо тщательно скорректировать систему контроля с тем, чтобы исключить подобный эффект, иначе она будет ориентировать государственных служащих на то, чтобы “хорошо выглядеть” перед проверяющим, а не на достижение высокой эффективности работы в целом.

Другой потенциальный, широко распространенный поведенческий эффект состоит в том, что он может побуждать служащих выдавать искаженную, чаще всего завышающую объективные параметры информацию. Анализ поведенческих аспектов в системе государственной службы позволил выработать рекомендации, учет которых позволит повысить эффективность контроля.

1. В процессе контроля необходимо устанавливать двустороннее общение руководителя и служащего. Это увеличивает вероятность того, что цель контроля будет правильно понята и лучше реализована.

2. Следует избегать чрезмерного контроля. Нельзя перегружать персонал государственной службы многочисленными актами контроля, иначе это будет поглощать все его внимание. Контроль должен осуществляться не чаще и не тщательнее, чем это необходимо. Иначе, по понятным причинам, это может раздражать сотрудников.

3. Нужно устанавливать высокие, но реально достижимые цели. Четко поставленная цель точно ориентирует персонал на то, чего ждет от него руководство. Однако, согласно мотивационной теории ожидания, нельзя ориентировать государственных служащих на такие цели, которые они считают нереальными. Завышенный стандарт воспринимается персоналом негативно, он может разрушить ориентацию работников на эффективный труд. Заниженная цель также может оказывать демотивирующее воздей-

ствие на персонал, ибо достижение ее не потребует особых усилий. Хороший руководитель должен иметь чувство меры и устанавливать цели высокие, но достижимые.

4. После успешно выполненной работы должно следовать материальное или моральное вознаграждение. Если руководство органа власти и управления хочет добиться того, чтобы персонал работал с полной самоотдачей в интересах дела, оно должно справедливо вознаграждать сотрудников за хорошо проделанную работу. Согласно теории ожидания, необходима четкая взаимосвязь между результативностью и вознаграждением. Это управленческое требование чаще реализуется в сфере бизнеса. В так называемой бюджетной сфере с застойных времен действует принцип уравнительности. Все премиальные средства делятся поровну, независимо от вклада сотрудника в общее дело. Премия есть периодическая выплата работникам денежных сумм сверх основного должностного оклада в целях поощрения достигнутых успехов в труде и стимулирования повышения эффективности их деятельности. Строго дифференцированно начисляются премии сотрудникам в МЧС. Размеры премий определяются здесь в соответствии с личным вкладом работника в общие результаты деятельности министерства, а также за своевременное и качественное выполнение разовых заданий и поручений, связанных со спасением людей. Здесь предусмотрено снижение премиальных выплат за недобросовестное выполнение должностных обязанностей, за несвоевременное и некачественное выполнение заданий, за нарушение трудовой дисциплины.

Роль своевременного и справедливого вознаграждения в мотивации государственных служащих на высокопроизводительный, творческий труд неизмеримо возрастает, если оно проводится объективно и беспристрастно. Поднятый вопрос имеет исключительно важное значение, особенно в условиях рынка.

Важную позитивную роль в воспитании ответственности персонала государственной службы призваны сыграть формы индивидуального контроля. Такие, например, как государственный квалификационный экзамен, назначение которого трудно переоценить. На государственном квалификационном экзамене комиссия оценивает знание государственным служащим норм Конституции Российской Федерации, актов законодательства Российской Федерации и субъектов Федерации, исполняемых им по занимаемой государственной должности, его профессиональную подготовку. Введение государственного квалификационного экзамена позволило бы остановить приток в государственный аппарат неподготовленных в профессиональном отношении работников. Несмотря на высокую эффективность этой формы контроля, она не предусмотрена Федеральным законом “Об основах государственной службы Российской Федерации”.

Основами законодательства Российской Федерации о государственной службе предусмотрен широкий спектр демократических форм проверки будущих государственных чиновников. Например, одной из таких форм является испытание на государственной службе. Это реальная и эффективная форма контроля. Она может применяться к гражданину, впервые принимаемому на административную государственную должность, и к государственному служащему при переводе на другую административную государственную должность. Испытание устанавливается на определенный срок. При неудовлетворительном результате испытания государственный служащий переводится на ранее занимаемую должность или производится его увольнение руководителем государственного органа.

Признание государственного служащего несоответствующим занимаемой должности может произойти и в процессе аттестации, которая проводится не чаще одного раза в два года, но не реже одного раза в 4 года. Аттестация

является эффективной формой контроля за профессиональным ростом и деловой квалификацией государственного служащего. Признание государственного служащего не соответствующим занимаемой должности, влечет за собой постановку вопроса о его переподготовке, переводе на нижестоящую должность. Однако на практике даже эти простейшие формы контроля, которые широко применяются в работе с персоналом за рубежом, используются плохо и неэффективно.

Большой эффект в контроле за деятельностью чиновников даст информация о доходах и имущественном положении государственного служащего и членов его семьи. В соответствии с требованием законодательства государственный служащий обязан представлять по месту службы сведения о своих доходах и своем имущественном положении и имущественном положении членов своей семьи; а также представлять ежегодно сведения об изменениях своего имущественного положения и членов семьи.

Сведения о доходах и имущественном положении государственных служащих, занимающих политические государственные должности, в соответствии с мировой практикой подлежат ежегодной публикации в соответствующих официальных изданиях федеральной государственной службы.

Непредставление или искажение сведений о доходах и имущественном положении является основанием для отказа в приеме на государственную службу или основанием для привлечения государственного служащего к дисциплинарной ответственности. Естественно, сведения о доходах будут играть свою контролирующую роль только в том случае, если будет выработан эффективный механизм проверки того, что заявлено в декларации о доходах. К сожалению, пока такой механизм не выработан, и сведения об имущественном положении государственных служащих высшего эшелона власти в печати не публикуются, что по-

рождает много различных негативных суждений.

Анализ отечественного опыта показывает, что контроль в условиях формирования правового демократического государства остается ведущим звеном управления общественным развитием, методом воспитания персонала, средством повышения ответственности государственных служащих за обновление и реформирование Российского государства.

Поэтому очень остро стоит проблема повышения эффективности контроля за деятельностью персонала государственной службы в условиях политического плюрализма и социально-экономического кризиса. Персонал должен ориентироваться на будущее, приспосабливаться к общественным, экономическим и технологическим изменениям. Это предполагает не только совершенствование структур, но и использование эффективных инструментов воздействия на общественные процессы.

За последние два года, например, несколько оживилась работа с письмами и устными обращениями граждан, которые играют важную роль в организации обратной связи между властью и населением страны. Контроль со стороны населения позволяет оперативно и достоверно оценивать ситуацию, вносить продиктованные жизнью коррективы в решения органов законодательной и исполнительной власти.

На основании изучения письменных и устных заявлений граждан Управлением Президента РФ по работе с обращениями граждан выявлен характер вопросов, поднятых населением. Авторы писем считают непомерно высокой социальную цену экономических реформ. Их беспокоит рост преступности, падение престижа человека труда, отечественной науки, культуры, образования. Заявители остро реагируют на продолжающееся повышение цен, падение объемов производства. Большая тревога вызывается в письмах по поводу безработицы, задержки пенсий, посо-

бий, несвоевременной выплаты заработной платы. Звучит озабоченность тем, что в стране пока нет надежного механизма защиты прав и законных интересов граждан.

Как показывает накопленный опыт, при работе с обращениями граждан федеральные органы прежде всего должны:

- добиться своевременного и объективного рассмотрения каждого обращения по существу затрагиваемых в нем вопросов;

- на основе анализа определить, насколько они типичны для страны, региона, отдельной категории авторов или отрасли народного хозяйства;

- способствовать принятию мер, адекватных характеру поднимаемых вопросов.

По итогам анализа писем и заявлений граждан приняты Указы главы государства “О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью”, “О продлении сроков реализации федеральных целевых программ”, “О федеральной комплексной программе развития малых и средних городов Российской Федерации” и др.

За последние годы организация работы с письмами и обращениями граждан в Администрации Президента РФ претерпела заметные изменения к лучшему и приобретает черты целостной системы.

На Радио России ежемесячно выходит в эфир передача “Ильинка, 23”. В ней начальник Управления Президента РФ по работе и с обращениями граждан М.А.Миронов информирует о проблемах, поднятых гражданами в обращениях в адрес руководителей государства, о результатах личного приема граждан высшими должностными лицами государства. С этой же целью активно используется телевидение, печатные органы: “Российские вести”, “Российская газета”, “Российская Федерация”, “Известия”, “Президентский контроль” и др.

Пример целенаправленной работы с гражданами де-

монстрирует мэрия Москвы. Здесь для обратной связи с населением города разработана концепция информирования о деятельности мэрии и правительства, других органов управления столицы. Отделом писем мэрии совместно с газетой Правительства Москвы "Тверская 13" регулярно публикуются ответы на вопросы москвичей как по личным, так и по социально значимым проблемам, затрагивающим интересы больших групп населения. Москвичи знакомятся с обзором писем, поступающих в адрес мэрии, с поручениями по ним, с материалами по результатам их рассмотрения. Мэр, руководители московского правительства регулярно выступают по телевидению с разъяснениями о перспективах развития столицы.

Весьма результативно, как показывает практика, привлечение к работе с населением региональных средств массовой информации. В этом отношении заслуживает одобрения опыт администраций и средств массовой информации Брянской, Курганской областей, Красноярского края и ряда других субъектов Российской Федерации, которые организуют "Губернаторские часы" в эфире, телевизионные пресс-конференции с ответами на письма и вопросы населения, обзоры почты и даже трансляции с личного приема граждан главами администрации.

В ряде областных и краевых администраций решительно избавляются от кабинетного стиля работы с обращениями граждан, в первую очередь - контрольной ее части. В этом направлении проверка жалоб и заявлений, а также результатов их рассмотрения с выездом на место является особенно эффективным методом работы.

Опыт федеральных и региональных органов власти с письмами и заявлениями трудящихся показывает, что идет постепенное освоение приемов работы в новых социально-экономических и общественно-политических условиях, складывается система работы с письмами и жалобами граждан, в которой необходимо учитывать местные усло-

вия, традиции населения, его состав по социальным, национальным и религиозным признакам и многие другие факторы. Не отработанным остается пока механизм эффективного реагирования государственной службы на социальный контроль.

С учетом этого обстоятельства Президент РФ Ельцин Б.Н. в Послании Федеральному Собранию поставил задачу создать условия для реального гражданского контроля за деятельностью органов государственной власти¹. Речь, по мнению Президента РФ, идет прежде всего о предоставлении возможности гражданам, общественным объединениям воздействовать на деятельность органов власти, не вмешиваясь в их оперативные функции.

Проблема повышения эффективности контроля за деятельностью персонала в условиях реформирования государственной службы обостряется. Как и для других сфер управления, нужна прежде всего стабилизация общественной жизни, устойчивость социальной системы.

Для того, чтобы контроль был действенным, он должен обладать несколькими важными свойствами.

1. Контроль должен иметь стратегический характер, т.е. отражать общие приоритеты демократической системы и поддерживать их. В поле зрения персонала должны находиться проблемы становления государственной службы, ее кадровых служб.

2. Контроль должен быть нацелен на конечные конкретные результаты. Цель контроля в управлении персоналом должна состоять не в том, чтобы собрать побольше компрометирующего материала, а в том, чтобы решить задачи, стоящие перед органами власти, их аппаратом.

Информация о результатах контроля важна только в том случае, если она доходит до лиц, обладающих правом

¹ Порядок во власти - порядок в стране. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 6 марта 1997 г. // Российская газета. 1997. 7 марта.

произвести на ее основании соответствующие изменения. Контроль, как и планы работы с персоналом, должен быть достаточно гибким и приспосабливаться к происходящим изменениям.

3. Важную роль в повышении эффективности контрольной деятельности играет исполнение и внедрение простейших форм и методов контроля. Как правило, наиболее эффективным является простейший контроль с точки зрения тех целей, для которых он предназначен. Простейшие формы и методы контроля требуют меньших усилий и более экономичны. Но самое важное состоит в том, что, если система контроля слишком сложна и государственные служащие, взаимодействующие с ней, не понимают и не поддерживают ее, такая система контроля не может быть эффективной. Избыточная сложность ведет к беспорядку, являющемуся синонимом потери контроля над ситуацией. Для того, чтобы быть эффективным, контроль должен соответствовать потребностям и возможностям персонала, взаимодействующего с системой контроля и реализующего его. Существует много примеров организаций, затрачивающих большие средства на разработку изощренных методов контроля, которые, однако, никогда не применялись, потому что они были слишком сложны для сотрудников, призванных их применять.

4. Как показывает реальная практика, многие органы государственной власти не осознают в полной мере необходимости контроля за результатами реализации своих постановлений, решений, программ. Это наносит огромный ущерб делу. Если мероприятия и программы проводятся в течение нескольких лет, то необходимо проверять, соответствуют ли промежуточные результаты запланированным, и в зависимости от результатов проверки решать, продолжить ли эти мероприятия или приостановить. После проведения того или иного мероприятия или программы необходимо проанализировать конечные результаты,

извлечь уроки и не допускать в будущем допущенных промахов.

5. Контроль за результатами следует отличать от внутренних ревизий. Он более схож со стратегическим контролем. Контроль за результатами и стратегический контроль ориентированы на одни и те же критерии - эффективность и экономичность, используют одни и те же методы и инструменты воздействия. Но есть в них и различие. Стратегический контроль имеет комплексный характер, он охватывает деятельность организации, ее персонала в целом, в то время как контроль за результатами всегда относится к определенной программе или отдельному мероприятию.

Совершенно другие критерии имеют внутренние проверки (ревизии). В первую очередь они ориентированы на соблюдение законности и порядка, что для персонала государственной службы является делом первостепенной важности.

6. Систематическое осуществление контроля за результатами работы государственных служащих, что имеет для органов власти и управления ряд преимуществ:

- контрольная деятельность становится более открытой для всех ее участников;
- полученная в процессе контроля информация позволяет принимать продуманные решения о продолжении, изменении или приостановке осуществляемых мероприятий;
- при сокращении объема средств выбираются приоритетные задачи.

В заключение следует подчеркнуть, что теоретическая и практическая деятельность в области контроля в системе государственной службы характеризуется поиском и обработкой новых технологий, выработкой критериев отбора и оценки кадров, разработкой моделей должностной и профессиональной квалификации персонала государственной службы и др.

Эффективность контроля зависит от многих внутрен-

них и внешних факторов: от отношения к контролю руководителей федерального и регионального уровня; от наличия полнокровных контрольных органов на всех уровнях управления, научной разработки проблемы контроля в условиях реформирования Российского государства и др. Необходимо повышать активность населения, являющегося первоосновой социального контроля за деятельностью органов государственной власти и их персоналом. В силу неразработанности законодательной и нормативной базы отсутствуют правовые гарантии реальной подконтрольности персонала управления. Поэтому усиление контрольных функций государственной службы, активное участие кадров в их реализации окажут неоценимую помощь в наращивании экономического и политического потенциала, в возрождении России.

Контрольные вопросы и задания

1. В чем состоит суть внутреннего и внешнего методов реализации подотчетности государственных служащих?
2. Какие формы индивидуального контроля за деятельностью персонала предусмотрены Законом “Об основах государственной службы Российской Федерации”?
3. Назовите пути и средства повышения эффективности контроля за деятельностью персонала государственной службы в современных условиях.

Глава XIII

ЭТИКА И ЭТИКЕТ ДЕЛОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

Управленческая деятельность государственных служащих в силу специфики объективных социально-правовых характеристик их статуса представляет собой сложную полифонию отношений¹. Партитура этих отношений включает в себя триединство взаимодействий: 1) с государством по поводу исполнения государственными служащими делегированных им полномочий; 2) с гражданами в вопросах защиты их прав и законных интересов и опосредования их отношений с государством; 3) наконец, внутри самой социально-профессиональной группы государственных служащих в интересах согласования усилий для достижения целей государства, создания здорового, продуктивного морально-психологического климата на рабочем месте и условий для самореализации каждого из них.

Однако правовые нормы, регулирующие эту трихотомию отношений, затрагивают лишь основные процедуры и операции деятельности государственного служащего. Вне пределов их регламентирующего действия остается бесконечная гамма ситуаций, коллизий, не поддающихся правовой оценке ввиду или отсутствия соответствующих нормативно-правовых актов, или их устаревания. Чем выше ква-

¹ Отношение - философская категория, характеризующая взаимозависимость элементов определенной системы // Философский энциклопедический словарь. - М., 1983. С.470.

лификация и статус должностного лица, тем меньшей стандартизованностью отличается процесс решения даже ординарных, повторяющихся задач. Тем более неалгоритмичный характер приобретает его деятельность. И, соответственно, становится шире "поведенческий люфт" управленца¹, в пределах которого возникает возможность выбора варианта решения на основе личного усмотрения, субъективной интерпретации ситуаций и фактов. А это уже - поле действия моральных факторов, здесь "правят бал" не юридические санкции, а сила общественного мнения и внутренние саморегуляторы - долг, совесть, честь. Иными словами, этический момент пронизывает все стороны деятельности и поведения государственного служащего. Этим определяется актуальность и особая практическая значимость рассматриваемой проблемы.

1. Этика государственного служащего: соотношение должного и сущего

Со времен Аристотеля понятием "этика" (от греч. *ethos* - привычка, нрав, обыкновение) обозначается философская наука, объектом изучения которой является мораль, нравственность как форма общественного сознания, как одна из важнейших сторон жизнедеятельности человека, специфическое явление общественной жизни².

Многообразие видов профессиональной деятельности, связанных с выполнением обусловленных им общественных функций, где объектом труда становится непосредственно человек, несущий ответственность за социальные последствия своей деятельности перед другими людьми, обществом, потребовало выработки особых профессио-

¹ См.: Оболонский А.В. Человек и государственное управление. - М., 1987.

² См.: Философский энциклопедический словарь. - М., 1983. С. 808.

нальных этических кодексов¹, специфически преломляющих принятые в обществе моральные требования и вырабатывающих свои нормы поведения. Так стали возникать различные виды профессиональной этики².

Этика государственного служащего - один из достаточно молодых видов профессиональной этики, истоки которого относятся ко времени становления государственности и формирования так называемого "служилого" сословия, социально-правовой статус которого обусловлен особыми отношениями и обязательствами с государством и его гражданами³.

Этика государственного служащего - это, прежде всего, кодекс поведения, включающий этические принципы и нормы, в наиболее общей форме выражающие моральные требования к нравственной сущности государственного служащего, назначению его деятельности, к характеру его взаимоотношений с государством, доверенным лицом которого он выступает; с обществом, "слугой" которого он является, обеспечивая взаимодействие государства и его граждан в защите их прав и законных интересов; это система общих ценностей и правил, регулирующих взаимоотношения на государственной службе между руководителями и подчиненными, коллегами в процессе их совмест-

¹ Кодекс (от лат. codex) - единый систематизированный нормативный акт, совокупность правил, норм, предписываемых к исполнению.

² Словарь по этике определяет профессиональную этику как: 1) кодексы поведения, предписывающие определенный тип нравственных взаимоотношений между людьми, которые представляются оптимальными с точки зрения выполнения ими своей профессиональной деятельности; 2) способы обоснования данных кодексов, социально-философское истолкование культурно-гуманистического назначения данной профессии, ее этоса (см. Словарь по этике. - М., 1989. С. 278).

³ В терминологическом словаре "Социология государственной службы" (Ростов-на-Дону, 1995) этика государственного служащего определяется как набор нормативных представлений о том, как должен вести себя чиновник в различных ситуациях, в соответствии с ценностями, лежащими в основе государственного учреждения, чтобы его поведение в наибольшей степени соответствовало этим ценностям. (Прим. авт.)

ной деятельности, направленной на создание нормального морально-психологического климата в трудовом коллективе и достижение целей, вытекающих из назначения данной профессии.

Основываясь на господствующей в обществе морали, профессиональная этика государственного служащего, в силу специфики данного вида деятельности, вырабатывает свою систему этических принципов и норм. Рассмотрим важнейшие из них.

Все многообразие видов и содержания деятельности государственных служащих объединяет призвание обеспечивать поддержку конституционного строя и соблюдение Конституции Российской Федерации и федеральных законов. **Принцип законности, верховенства Конституции РФ и федеральных законов над иными нормативными актами и должностными инструкциями выступает сегодня важнейшим этическим принципом деятельности российского государственного служащего.** Утверждение этого принципа и есть исходный момент, своеобразная социальная и духовная база управления персоналом. Закрепление принципа законности в правовом акте - Федеральном законе "Об основах государственной службы Российской Федерации" лишь подчеркивает его значимость и приоритетность среди этических императивов государственной службы современной России.

В практике следования принципу законности часто возникает этическая проблема: как следует поступать должностному лицу, получившему незаконное, с его точки зрения, распоряжение? Поиски разрешения этой этической коллизии занимают чиновников не одно столетие и не только в России. В Указе Петра I от 24 января 1724 г. "Об исполнительской дисциплине служащих государственных учреждений" предлагалось следующее ее разрешение: "Все подчиненные ... должны в послушании быть у своих командиров во всем, что не противно указу. А ежели что противно,

того отнюдь не делать под наказанием, яко преступнику указа, но должен командиру своему тайно объявить, что то противно указам. И ежели не послушает, то протестовать и доносить вышнему над тем командиром, кто приказывает. А ежели и в том також увидит противность, то генералу прокурору или, в небытность его, обер-прокурору. А ежели и в них усмотрит в том противность, то доносит Нам, но чтоб была самая истина. А ежели неправда, то наказан будет сам, яко бы он то сделал"¹.

А какие сегодня предлагаются пути разрешения этой этической коллизии?

К.У.Льюис, автор работы "Этический вызов на государственной службе", считает, что для любого служащего, уполномоченного защищать правовую базу доверия граждан, неподчинение предпочтительнее незаконности. Дж.Рор называет такое решение "осуществлением гражданского повиновения в особо стрессовой ситуации", т.к., не подчиняясь незаконному распоряжению, он выполняет положение закона².

Данный этический, надо сказать, весьма распространенный, казус нашел отражение и в Законе "Об основах государственной службы Российской Федерации" (ст. 14, п. 4), где государственному служащему в случае сомнения в правомерности полученного им распоряжения предписывается "в письменной форме незамедлительно сообщить об этом своему непосредственному руководителю, издавшему распоряжение, и вышестоящему руководителю. Если вышестоящий руководитель, а в его отсутствие руководитель, издавший распоряжение, в письменной форме подтвердит указанное распоряжение, государственный служащий обязан его исполнить, за исключением случаев, ко-

¹ См.: Воскресенский Н.А. Законодательные акты Петра I. - М., Л., 1945. С. 261.

² См.: Государственная служба. Вопросы этики. Зарубежный опыт. Выпуск пятый. - М., 1995. С. 8.

гда его исполнение является административно или уголовно наказуемым деянием. Ответственность за исполнение государственным служащим неправомерного распоряжения несет подтвердивший это распоряжение руководитель”.

Практика, однако, показывает, что даже правовое закрепление данной этической нормы не сделало ее более действенной. Почему? Во-первых, в силу непрочности социально-правового статуса государственного служащего, его социальной незащищенности и зависимости от расположения к нему начальства. Во-вторых, что не менее важно, из-за неустойчивости личностных ценностей, убеждений, мотивирующих законопослушное поведение чиновников, низкого уровня правовой культуры значительной их части, что подтверждается многочисленными фактами, обнаруженными в ходе социологических исследований среди работников государственного аппарата. Так, в ходе опроса работников государственного аппарата - слушателей Российской академии государственной службы, Академии народного хозяйства, Центра по государственному и муниципальному управлению МГИМО выяснилось, что среди занимающих главные должности только 14,1% назвали законность в числе наиболее важных принципов в системе государственной службы, а законопослушность своим наиболее сильным качеством сочли лишь 3%¹.

Из конституционных требований и положения Закона "Об основах государственной службы Российской Федерации", предусматривающего обязанность государственного служащего обеспечивать соблюдение и защиту прав и законных интересов граждан, вытекает этический принцип гуманизма, выраженный в требовании уважения к человеку, веры в него, признания суверенитета и достоинства личности. Конкретизируясь в этических нормах, этот

¹ См.: Истоки российского менеджмента. - М., 1997. С. 139, 144.

принцип находит воплощение в требованиях вежливости, тактичности, скромности, точности, толерантности и др.

Когда же был проведен опрос населения, то среди пяти качеств, наиболее характерных для современных российских политиков высшего эшелона, 34% опрошенных назвали неуважение к рядовым интересам граждан, их интересам¹. Действительно, императивное требование гуманного, внимательного отношения к гражданам чиновники выполняют далеко не всегда.

Осуществляя моральный выбор в процессе выработки, принятия и реализации решений в рамках "поведенческого люфта", государственный служащий обязан руководствоваться интересами государства и общества, согласовывая с ними свои личные интересы. Гармонию или консенсус этих интересов призван обеспечивать принцип **беспристрастности и независимости**. Ввиду актуальности этого требования данный принцип нашел правовое обеспечение в ряде ограничений, связанных с государственной службой (Закон "Об основах государственной службы в Российской Федерации", ст. 11), которые запрещают государственному служащему заниматься другой оплачиваемой работой, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности; быть депутатом законодательного органа любого уровня, заниматься предпринимательской деятельностью и состоять членом органа управления коммерческой организации; использовать в неслужебных целях государственное имущество и служебную информацию; получать гонорары за публикации и выступления в качестве государственного служащего и принимать различного рода вознаграждения, связанные с исполнением должностных обязанностей и др.

На деле, однако, чиновники нередко пренебрегают этими запретами, преступая этический принцип беспристрастности и независимости. Коррупционность госу-

¹ Власть. 1994. № 10. С. 40, 43.

дарственного аппарата становится самой опасной и труднопреодолимой болезнью современной России. "Государственный аппарат разъедает коррупция, - говорится в Послании Президента Российской Федерации Законодательному Собранию, - ... это не только безнравственно, но смертельно опасно для общества и государства"¹.

Как показал экспертный опрос, проведенный Российской академией государственной службы в 1996 г., в деятельности чиновников на первом месте стоит достижение личного благополучия (60,6%). Сращивание властных структур с криминалитетом отметили 29% экспертов. Да и в сознании самих государственных служащих, как следует из данных опроса, ориентация на общегосударственные интересы доминирует лишь у четверти опрошенных в возрасте от 30 лет и в шести случаях из десяти среди 50-60-летних.

Административная власть неразрывно связана с механизмами ответственности за возможные социальные последствия принимаемых решений, за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей, за действия или бездействие, ведущие к нарушению прав и законных интересов граждан.

Выполняя роль "сдержек для обузданности должностных лиц" (Г.Р.Державин), принцип **ответственности** предполагает наличие у государственного служащего гражданской совести - обостренного чувства личной ответственности перед обществом и людьми, профессиональной честности и чести - внутреннего нравственного достоинства, проявляющегося в единстве слова и дела.

Между тем, как свидетельствуют данные социологических исследований, ответственность в иерархии этических ценностей отнесена опрошенными работниками госаппа-

¹ См.: Послание Президента Российской Федерации Законодательному Собранию "Порядок во власти - порядок в стране" // Российская газета. 1997. 7 марта.

рата на одно из последних мест в числе факторов, обеспечивающих успешную работу системы государственного управления.

Во многих зарубежных странах нарушение этического принципа ответственности в сфере государственной службы влечет за собой серьезные санкции, вплоть до утраты правового статуса. В Англии, например, парламентский контроль основан на доктрине "министерской ответственности". В соответствии с ней министр, принимая на себя ответственность за результаты деятельности министерства, обязан подать в отставку в случае обнаружения упущений в работе министерства или отдельных его работников. Классическим примером может служить добровольная отставка в 1954 г. министра сельского хозяйства Великобритании из-за ошибок служащих, допущенных в деле распоряжения сельскохозяйственными угодьями. Таких примеров в зарубежной практике государственной службы немало.

Одним из фундаментальных этических принципов государственной службы и важнейшим компонентом этической оценки деятельности государственных служащих является сформулированный еще древними римлянами принцип **справедливости** (*justitia regnorum fundamentorum* - справедливость есть основа государственной службы). Он реализует себя в законном и рациональном использовании государственно-властных полномочий, в действенной защите прав граждан (а не в имитации ее), в удовлетворении социальных ожиданий как важнейшем критерии оценки эффективности государственной службы.

Удовлетворение общественной потребности в справедливости - самое важное из моральных ожиданий общества не только в общем социальном плане, но и по отношению к каждому человеку в конкретной ситуации. Всякая несправедливость, допускаемая чиновником, наносит моральный ущерб авторитету власти в целом. Дело в том, что

государственные служащие непосредственно причастны к государственным решениям, которые могут стать судьбоносными для значительной части населения страны. Чиновники обладают делегированными властными полномочиями в глазах общественности. Поэтому они начинают идентифицироваться с государством, а авторитет последнего ставится в зависимость и даже оказывается производным от конкретных действий его функционеров, которые прежде всего оцениваются по шкале "справедливо - несправедливо". О том, что принцип справедливости в реальной жизни часто игнорируется, свидетельствуют многочисленные замеры общественного мнения.

Принципы законности, гуманизма, беспристрастности, ответственности, справедливости лежат в основе этической оценки деятельности органов государственной власти, характеризуя нравственное содержание деятельности государственной службы в целом как социально-правового института и каждого должностного лица в отдельности. Нарушение или подмена одного из принципов ведет к ослаблению других, а все вместе они служат показателем "состояния здоровья" государства. Поэтому названные принципы составляют основу этических кодексов государственной службы и государственного управления многих зарубежных стран.

Этические принципы дают общие ориентиры, направление, обеспечивая целостность и жизнеспособность государственной службы как системы и выражая ее высшие ценности. Этические нормы, конкретизируя их, предписывают определенный стиль поведения, содержат ограничения, рекомендации, запреты, являясь как бы гарантией того, что люди могут полагаться друг на друга в достижении общих целей, избегать конфликтов на личной почве.

Этическая норма (лат. *norma* - правило, образец) является одной из наиболее простых форм нравственного требования, выступая, с одной стороны, как элемент мо-

ральных отношений, обычай, постоянно воспроизводимый силой массовой привычки, примера, поддерживаемый общественным мнением. С другой стороны, этическая норма выступает как форма морального сознания, формулируясь в виде повеления самому себе, требующего неукоснительного выполнения, исходя из собственных представлений о добре и зле, долге, совести, справедливости.

Этические нормы выкристаллизовываются в процессе поступательного развития человечества, облекаясь в формы общечеловеческих ценностей, вырабатываются каждым обществом в его конкретно-историческом своеобразии, отдельными социальными группами, каждой личностью в отдельности. По принадлежности к носителям ценности можно выделить всеобщие, общие, групповые и личностные этические нормы.

Всеобщие этические нормы выражают общечеловеческие нравственные требования общежития. Они сформулированы в Десяти библейских заповедях, в "золотом правиле нравственности" ("поступай по отношению к другим так, как ты хочешь, чтобы поступали по отношению к тебе").

Общие нормы господствующей в обществе морали распространяют свои требования на всех членов данного общества без исключения, выступая средством оформления, упорядочивания, регулирования, оценивания отношений и взаимодействия людей.

В процессе первичной социализации, последующего расширения социального опыта каждый человек включается в различные социальные группы¹, являясь, как правило, одновременно членом 5-6 таких групп. Поступая на государственную службу, он входит в коллектив, представляющий собой достаточно сложную систему формаль-

¹ Группа - ближайшая социальная среда, обеспечивающая условия для проявления личности, развертывания ее поведения, формирования социально значимых качеств. (Прим. авт.)

ных ("предписанных") и неформальных ("самовозникающих") групп, а иногда и группировок¹, каждая из которых устанавливает свою собственную систему ценностей и вырабатывает на их основе свои этические кодексы. Между этими кодексами всегда существует большая или меньшая степень несоответствия, а подчас и противоречия.

Групповые нормы обеспечивают включение индивида в группу, в процессы и механизмы группового взаимодействия, влияют на все виды поведения человека, в том числе и тогда, когда он становится членом другой группы. Занимая определенную позицию в коллективе, государственный служащий усваивает заданные и вырабатывает личностные нормы, предписывает себе личностную позицию и формы социального поведения, в которых реализуется процесс его существования как личности.

Личностные нормы выступают как интегративная характеристика субъективного мира человека, соотносятся с его представлением о самом себе. Поэтому они не нуждаются в "усвоении", "принятии", "интернализации". Следование личностным нормам связано с чувством самоуважения, высокой самооценкой, уверенностью в своих действиях. Отступление же от них сопряжено с чувством вины, са-

¹ Под формальной группой понимается совокупность, которая образована для решения определенных управленческих задач полномочными должностными лицами и органами в соответствии с нормативно закрепленной процедурой, действует на основе и во имя исполнения законов и других юридических актов, имеет установленный правовой статус.

Неформальная группа государственных служащих образуется в рамках государственного аппарата в соответствии с принципами самоорганизации, без чьих-либо предписаний, на основе дружеских или иных видов прямых межличностных связей, близости взглядов, характеров и интересов. В ней действуют неформальные правила поведения. Цели ее деятельности вырабатываются ею самой и могут не совпадать с целями, установленными для формальных групп (См.: Оболонский А.В. Человек и государственное управление. - М., 1987. С. 138).

Группировки - незаконные группы, основанные на личных знакомствах, семейных связях, кумовстве, членов которых нередко объединяют такие мотивы, как интриганство, личная борьба за должности, отношения "я - тебе, ты - мне". (Прим. авт.)

моосуждением и даже нарушением личности.

Таким образом, поведение государственного служащего сложно детерминировано. Оно управляется посредством как внешних этических регуляторов (общечеловеческие ценности, господствующая в обществе мораль, групповые нормы), так и внутренних механизмов саморегуляции (самосознание, самооценка, мотивационная сфера, установки, на основе которых формируются личностные нормы). Внешние и внутренние регуляторы находятся между собой в сложном динамическом, противоречивом взаимодействии. В каждый момент они предоставляют государственному служащему право морального выбора на основе предъявляемых к нему требований в границах его "поведенческого люфта". Человек высокой нравственной культуры, граждански ориентированный, социально активный, мотивированный на высококачественное исполнение своих служебных обязанностей, руководствуется прежде всего понятиями долга, общего интереса и гуманности, составляющими содержание его личностных норм. Люди с размытыми нравственными ценностями легко адаптируются к требованиям групп с отклоняющимися целями и корпоративными интересами.

Полифоничность этических требований, предъявляемых к государственному служащему, находит отражение в ролевой структуре его личности. Хотя совмещение ролей индивидом в рамках трудовой деятельности не является исключительной особенностью государственного служащего, но именно в этой сфере деятельности, как, пожалуй, нигде больше, человеку приходится выполнять одновременно несколько ролей, различающихся не только в содержательном плане, но и по своему психологическому рисунку (руководитель, подчиненный, эксперт часто сосуществуют в одном лице, хотя соответствуют разным социально-психологическим типам личности: лидера, ведомого, независимого аналитика).

В сферу государственной службы человек приходит со своим этическим багажом и своим набором ролей. Организация, формальные и неформальные группы, в которые он включается, "задают" ему определенный тип поведения, "правила игры". Они обогащают его ролевую структуру новыми ролями: служебными, неслужебными (но в рамках той же организации).

Эффект суммирования ролей и их этических требований, их совпадение, "наложение" на личностные ценности государственного служащего дает ему "второе дыхание", поднимает на новый уровень освоения профессии, способствует удовлетворению высшей потребности в самореализации. Это помогает ему идентифицировать себя со своей ближайшей социальной средой, коллективом, обществом, жить в гармонии с самим собой.

И наоборот, "сшибка" этических требований, конфликт ролей приводят к состоянию психологического дискомфорта, глубокой неудовлетворенности, следствием которых могут стать мимикрия, приспособление, чреватое "снижением" личности. Появляется индифферентность, рождающая пассивность, инертность, утрату смысла деятельности, провоцирующая иррациональные формы поведения (потерю присутствия духа, депрессию или, напротив, инфантильные реакции, агрессивность, бессмысленный бунт).

Межролевой конфликт - одно из самых распространенных явлений в государственной службе. Наиболее остро его проявление обнаруживается в социальных группах, замыкающихся на свои, узко корпоративные цели и интересы, этические принципы и установленные нормы взаимоотношений которых вступают в противоречие с моралью общества, организации. Тогда мы имеем дело с "корпоративной" этикой.

2. “Корпоративная” этика чиновника: истоки, социальные последствия, пути преодоления

Корпоративная этика государственных служащих как результат осознания ими своей принадлежности к особой социально-профессиональной группе людей, обладающих делегированными государственно-властными полномочиями и реальными возможностями влиять на положение дел в стране, формирует у них чувство повышенной ответственности, перспективное мышление, стремление и способность к учету широкого спектра факторов и возможных последствий своих действий.

Однако на почве несовершенства нормативно-правового регулирования государственной службы, вследствие дефектов морального сознания и этического воспитания определенной части чиновников, в условиях неразвитости структур гражданского общества как фактора социального контроля и социального влияния развивается деформация профессионального сознания чиновника и формируются в недрах государственной службы "самодостаточные" структуры, живущие и функционирующие по своим этическим законам, по своим "правилам игры".

К факторам, способствующим формированию "корпоративной" этики в среде государственных служащих, следует отнести и наличие властных полномочий и реальной возможности выступать выразителем государственного интереса. Объем этой власти может быть большим или меньшим, но власть у чиновника есть всегда, даже если она может выражаться лишь в "синдроме вахтера", т.е. в праве запрещать, "держат и не пущать". А власть - это не только инструмент реализации принимаемых решений, но и фактор, существенно влияющий на образ мыслей, характер и поведение управленца. Недаром еще в античные времена по решению римского сената к полководцу, возвращавшемуся с победой, при въезде в город приставлялся

раб, который, неся над его головой золотой венец, должен был повторять: "Оглядывайся назад и помни, что ты человек".

"Корпоративная" этика расцветает на почве недостаточно четкого разграничения полномочий, а, следовательно, и ответственности между федеральными, региональными властными структурами и органами местного самоуправления. Ей благоприятствуют бюрократизация государственного аппарата и разрыв социальных связей с обществом, разгул морали "временщика", живущего по принципу "после меня хоть потоп". Утверждению "корпоративной" этики способствуют низкая правовая культура чиновников, правовой нигилизм, бездействие законов, отсутствие отработанных механизмов селекции государственных служащих по нравственному признаку в процедурах приема на государственную службу и карьерного продвижения. Причины "корпоративной" этики - в социально-правовой незащищенности чиновников, покровительстве должностям и господстве принципа "я - тебе, ты - мне", отсутствии законодательной базы и реальных механизмов предупреждения и пресечения явлений коррупции и протекционизма.

Признаками "корпоративной" этики являются:

- безразличие к социальному смыслу своей профессиональной деятельности, утрата ее "смыслообразующих мотивов" (А.Н.Леонтьев);
- подмена общественных интересов корпоративными, личными;
- смещение шкалы ценностей, когда чиновник начинает чувствовать себя "слугой" административного порядка, своего начальника;
- бюрократический псевдоколлективизм, оборотной стороной которого выступает "круговая порука";
- псевдоактивность, имитация бурной деятельности, за которой скрывается равнодушие к своему делу, безыни-

циативность;

- псевдовнимательность, имитация заботы о людях, скрывающая безразличие к проблемам и судьбам зависящих от их власти людей;

- перестраховка под видом добросовестности и бдительности, скрывающая нежелание или неспособность брать на себя ответственность за принимаемые решения и их последствия;

- перенесение атрибутов служебной роли на собственную персону, проявляющееся в "тронной болезни", барстве и высокомерии;

- "функционанерское сознание", т.е. сведение личностного многообразия к функционально-ролевому поведению в сфере служебной деятельности, отключение или даже атрофия нравственных принципов как регуляторов реального служебного поведения, разрыв социального и индивидуального, служебного и личного пластов бытия¹.

Социальные последствия господства "корпоративной" этики в деятельности государственных служащих тяжелы и опасны не только для государственной службы, но и для государства, всего общества в целом.

Систематическое нарушение законности и норм морали ведет к деградации и разрушению государственного аппарата, чревато опасностью неуправляемости и утраты его социальных связей. Разрыв с господствующей в обществе моралью, подмена государственных интересов узкокорпоративными дискредитирует должность государственного служащего в глазах общественности, разрушает доверие к нему и власти в целом, закрепляет в массовом сознании устойчиво отрицательный имидж чиновника, лишает государство опоры в обществе.

Замкнутый на свои корпоративные цели и интересы, чиновник перестает служить обществу, игнорирует его ин-

¹ См.: Оболонский А.В. Человек и государственное управление. С. 230.

тересы, саботирует выполнение законов, грозящих нарушить "самодостаточность" его существования и ненаказуемость его деяний. Строя взаимоотношения на принципе "круговой поруки", он создает вокруг себя питательную среду для расцвета коррупции; игнорируя принципы неподкупности, справедливости, способствует разгулу протекционизма. Одно из тяжких последствий господства в государственном аппарате "корпоративной" этики - утрата таких традиционных профессиональных ценностей государственного служащего, как особое отношение к службе, законопослушность, преданность своему делу, ответственность, чувство долга и справедливости, интеллигентность, верность которым продолжает хранить лучшая, неподкупная часть государственных служащих, противостоящая мощному корпоративному прессингу, пытающемуся превратить государство в "кормушку для избранных".

П.Сорокин предупреждал, что "корпоративная этика, освобождая человека от категорических императивов, отняла у него невидимое оружие, которое защищало его достоинство и неприкосновенность, сделало его игрушкой. Когда общество освобождается от Бога и Абсолюта, отрицает все связующие его моральные императивы, то единственной силой остается физическая сила - насилие и обман. Немезида торжествует! Без новой абсолютизации и универсализации ценностей общество не сможет избежать тупика. Таков вердикт истории"¹.

Социальная защищенность общества и каждого его члена, в том числе и государственного служащего, доверие к органам государственной власти и их полномочным представителям могут покоиться только на неукоснительном соблюдении каждым должностным лицом законности, на неотступном следовании принципам и нормам морали общества. Преодоление феномена "корпоративной" этики

¹ П.Сорокин. Человек. Цивилизация. Общество. - М., 1992. С. 503-504.

чиновника лежит в правовой, организационной, кадровой, морально-психологической плоскостях решения проблемы.

Правовой аспект требует скорейшего принятия недостающих нормативно-правовых актов и выработки механизмов обеспечения их реализации, мер по повышению правовой культуры и законопослушности государственных служащих, их социальной защищенности и ответственности перед обществом за последствия своей деятельности.

Организационный аспект включает определение "зон повышенного риска" в плане нарушений этики государственной службы, организацию действенного и независимого контроля за ее соблюдением. Он предусматривает широкую гласность, правдивую и своевременную информацию населения о фактах нарушений этики чиновниками всех рангов и уровней, о реальных мерах по их устранению и предупреждению. Важно придать показательный, публичный характер мерам борьбы с выявленными фактами. Правильная организация дела предполагает создание общественных комиссий по этике в органах государственной власти и выработку этического кодекса государственного служащего.

Предупредительные меры в области кадрового решения проблемы предусматривают включение в программы подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников государственного управления курса этики государственной службы и этикета деловых отношений. Высокие нравственные качества и безупречная репутация должны стать обязательным условием при замещении государственной должности и продвижении по службе. Коррупцированный служащий не должен продолжать выполнение своих служебных обязанностей.

Лучшие гарантии против злоупотреблений властью, деформаций корпоративного сознания и морального прессинга коррупцированной среды - личные достоинства, вы-

сокий моральный облик управленца, прочность его нравственных устоев. Не внешний контроль, а внутренняя мотивация должна стать ведущим стимулом государственного служащего, а личностные ценности - условием сохранения и развития личности. В этом - гарантия восстановления положительного имиджа государственной службы, авторитета государства, нравственного здоровья всего общества.

3. Этикет деловых отношений в государственной службе

Внешние проявления человеческих взаимоотношений (обхождение с окружающими, формы приветствий, обращений, поведение в общественных местах, манеры, речь, одежда) регулируются совокупностью установленных в обществе или отдельных его социальных группах правил поведения, называемых этикетом (фр. *etiquette* - ярлык, этикетка).

Этика и этикет связаны между собой генетически. В их основе лежат единые требования нравственности, уважения к человеку, его достоинству. Они связаны и функционально. Этические нормы и правила этикета способствуют расширению социального опыта людей, служат сохранению, гармонизации и упрочению их социальных связей.

Однако этикет имеет ряд существенных особенностей. Он регулирует лишь внешние проявления человеческих взаимоотношений, подчас не затрагивая их нравственного содержания. Многие его правила условны, ситуационны, действуют только в определенной социальной среде, в конкретной этикетной ситуации. Нередко они носят формальный характер, не ставя человека перед моральным выбором: в этикете заранее оговаривается ситуация и предлагается готовая модель поведения.

Современные формы этикета определяются своеобразием жизненных ситуаций, спецификой некоторых сфер

жизнедеятельности современного общества, профессиональными особенностями отдельных социальных групп. Например, выделяют деловой этикет, служебный, научный, медицинский, дипломатический и др.

Различием этикетных ситуаций обусловлены разные типы этикета: повседневный, окказиальный, праздничный. Для каждого типа общения и для каждой конкретной ситуации общество или отдельные его социальные группы вырабатывают свою систему неписаных правил поведения, дифференцирующими признаками которых могут выступать пол, возраст, социальное положение, характер социальных ролей и связей, национальная принадлежность и т.д.

Одна из разновидностей повседневного этикета - этикет деловых отношений. Он включает в себя культуру общения в процессе профессиональной деятельности. Это правила приветствия, представления и обращения, принятые в деловой среде, этикет деловой беседы, переговоров, телефонных разговоров и переписки, проведения приемов и встреч, манеры поведения на службе, внешний облик, речь.

Этикет деловых отношений в государственной службе основан на общих принципах современного этикета, соблюдаемых во всем мире. Таковы принципы гуманизма, целесообразности действий, эстетической привлекательности, следования традициям своей страны и стран, с представителями которых приходится вступать в деловые контакты¹.

Принцип гуманизма конкретизируется в требованиях, обращенных к культуре взаимоотношений. Сюда относятся вежливость, проявляемая в формах корректности, учтивости, любезности и деликатности, а также тактичность, скромность, точность, в которых обнаруживается единство этики и этикета.

¹ См.: Школа этикета: поучения на всякий случай. - Екатеринбург, 1995.

Принцип **целесообразности** действий освобождает этикет от излишнего догматизма. Абсолютной строгостью отличаются сегодня лишь нормы дипломатического протокола. Во всех иных случаях выбор той или иной формы внешнего поведения определяет здравый смысл, которым продиктованы многие правила современного этикета.

Правила этикета вырастают из требований эстетики и диктуются необходимостью единства формы и содержания поведения. Особенно это касается правил, связанных с невербальными средствами общения (жесты, мимика, позы, манера поведения, одежда).

Среди норм и правил современного этикета много таких, которые трудно объяснить, исходя из перечисленных принципов. Они пришли к нам из прошлых времен, подчас утратив свой первоначальный смысл и сохранившись в форме традиций, обычаев, ритуалов, массовых привычек.

Знание основных принципов современного этикета позволяет человеку легко ориентироваться в любой ситуации и не совершать ошибок, заставляющих усомниться в его воспитанности и наносящих урон его имиджу. Однако одного знания здесь недостаточно. Необходимо еще умение естественно и непринужденно следовать установленным этикетным правилам. Это достигается тренировкой, оттачиванием хороших манер, доведением их до автоматического исполнения, не контролируемого сознанием. Верно говорят: воспитанный человек - не тот, кто долго думал, прежде чем поступить правильно, а тот, кто иначе поступить не мог.

Мнение о человеке складывается в первые минуты общения с ним и зависит от мелочей, любая из которых может сыграть с человеком злую шутку, определив первое впечатление, от которого, как известно, потом трудно избавиться. Неуверенность, неловкость или, наоборот, скрывающая эту неловкость развязность поведения, невоспитанность, проявляющаяся в незнании норм этикета или

неумении пользоваться ими - все это может стать причиной несостоявшейся карьеры, профессиональной невосприимчивости, дисгармонии отношений в коллективе.

Основанные на общих принципах современного этикета, правила поведения и деловых отношений государственных служащих включают определенный порядок субординации, приветствия, представления и обращения должностных лиц, ведение телефонных разговоров и деловой переписки; выдвигают определенные требования к речи, манерам и внешнему виду работника государственного аппарата. Остановимся только на некоторых из них.

Принятые в государственной службе, как и во всем деловом мире, **правила субординации** предписывают младшему по должности и рангу первым приветствовать старшего, при этом руку должен первым протягивать старший. Эти же правила распространяются и на женщин - сотрудников: деловой этикет не учитывает половых различий.

Приветствуя старшего по должности, младший должен встать. Однако какого бы ранга начальник ни вошел в кабинет своего подчиненного, первым руку протягивает хозяин кабинета, независимо от пола и возраста.

Процедура представления основана на тех же правилах: младшего по должности представляют старшему. Что касается процедуры обращения, то здесь должен господствовать принцип паритетности, симметричности: недопустимо с этической точки зрения обращение начальника к подчиненному на "ты" в ответ на "вы". Нежелательно также избирательное обращение начальника к подчиненным на "ты", демонстрирующее отношение к некоторым из них, выходящее за пределы служебных рамок.

В качестве важнейшей составной части основы делового этикета включают **культуру речи**, предполагающую не только богатство словарного запаса, грамматическую и стилистическую безупречность, правильную расстановку ударения в словах и четкость дикции, но и отсутствие

вульгарных слов, слов-паразитов и заполнителей, элементарную вежливость, демонстрирующую в вербальной форме умение здороваться, прощаться, обращаться к собеседнику, представляться при знакомстве, поддерживать беседу и внимательно, терпеливо выслушивать собеседника. Культура речи включает и невербальные средства оформления, дополнения беседы, выступления: манеру разговаривать, мимику, жест, позу, соблюдение дистанции между собеседниками.

Важный элемент этикета деловых отношений в государственной службе - правила **ведения телефонных разговоров**. Подсчитано, что руководитель разговаривает по телефону в общей сложности несколько часов в день. Поэтому в целях экономии времени и большей эффективности общения необходимо соблюдать ряд элементарных правил:

- четко формулировать свою мысль, излагая ее в коротких фразах;
- следить за дикцией, используя паузы, повторы, уточняющие вопросы;
- не перебивать собеседника, проявлять терпимость к возможной резкости его высказываний;
- называть себя, снимая телефонную трубку в своем рабочем кабинете;
- следить за тем, чтобы Ваш тон был доброжелательным.

Грубым нарушением делового этикета считается:

- долго не снимать телефонную трубку, когда Вам звонят;
- не перезвонить, когда Вашего звонка ждут или в случае нарушения связи;
- заставлять Вашего собеседника ждать, пока Вы говорите по другому телефону;
- начинать длительный разговор, не поинтересовавшись предварительно, удобно ли это Вашему собеседнику;

- выдавать себя за друга того, кому Вы звоните через секретаря.

В процессе служебной деятельности государственных служащих возникает множество повторяющихся этикетных ситуаций, требующих выработки определенных правил их разрешения.

Одна из таких ситуаций - этическая проблема выбора между приказом и просьбой - различными формами требования выполнения определенного действия, отличающимися степенью категоричности. Уместность использования той или иной формы требования всецело определяется ситуацией: в экстремальных условиях более оправдан жесткий стиль приказа, хотя это самая невыгодная форма управления, парализующая инициативу подчиненных. Но и просьба не всегда бывает уместна, особенно когда речь идет о выполнении элементарных служебных обязанностей. Большинству этикетных ситуаций в деловых отношениях больше соответствует индифферентная форма поручения.

Этикетная ситуация наказания также предусматривает выполнение определенных правил служебного этикета:

- подчиненный, допустивший проступок, должен полностью принять позицию руководителя;
- обсуждаться и подвергаться критике должен конкретный проступок личности, а не сама личность;
- наказывая, нельзя отталкивать человека, чтобы наказание не стало барьером в последующем общении подчиненного с руководителем.

Невозможно описать все многообразие этикетных ситуаций, возникающих в процессе общения, взаимодействия и взаимоотношений государственных служащих в условиях их совместной деятельности. Но можно свести их к

нескольким алгоритмам. Это сделала Дж.Ягер¹, сформулировав шесть заповедей делового этикета.

1. **Делайте все вовремя.** Уважение к пунктуальности - одно из достижений современной культуры.

2. **Не болтайте лишнего.** Смысл этого принципа - в требовании хранить служебную тайну, не распространять конфиденциальной информации и сведений о личной жизни сослуживцев.

3. **Будьте любезны, доброжелательны и приветливы.** Культура любой организации складывается из поступков и поведения ее сотрудников.

4. **Думайте о других, а не только о себе.** Внимание к окружающим необходимо проявлять не только в служебной обстановке. Оно так же необходимо и гражданам, обращающимся в государственное учреждение со своими проблемами. Уважение мнения других, стремление понять их, способность воспринять критику - необходимые элементы делового этикета.

5. **Одевайтесь как положено.** Требование делового этикета - умение вписаться в свое окружение на службе, а внутри этого окружения - в контингент работников своего уровня. Для этого необходимо внимательно приглядываться к окружающим вас людям, выбирать образцы для подражания, но при этом одеваться со вкусом, тщательно подбирая ансамбль аксессуаров одежды.

Дж.Ягер рекомендует не рисковать своим профессиональным имиджем, надевая вещи слишком дешевые, поношенные, выпадающие из стиля или не вписывающиеся в деловую среду, строго следовать обычаям, установившимся в организации, не приходить в одном и том же два дня кряду, не надевать белые или светлые носки к темному костюму.

¹ См.: Дж.Ягер. Деловой этикет. Как выжить и преуспеть в мире бизнеса. - М., 1994.

6. Говорите и пишите хорошим языком. Тот, кто умеет четко выразить свою мысль, обладает большим преимуществом.

Грубыми нарушениями служебной этики государственного служащего являются:

- проявления грубости, высокомерия, панибратства, невнимания, неуважения, пренебрежения к людям. Недопустимо заставлять себя ждать, "ловить", разговаривать с посетителями, не отрываясь от бумаг, протягивать руку, не глядя в глаза собеседнику;

- обман, невыполнение данных обещаний, сокрытие информации, ставящее подчиненных в положение неопределенности (например, в ситуации реорганизации, сокращения штатов);

- присвоение себе чужих успехов, перекладывание на чужие плечи своих ошибок;

- поручения исполнителю через голову его непосредственного начальника, поручения неслужебного характера;

- критика сотрудника в присутствии его подчиненных;

- утаивание сведений о своих доходах и доходах своих родственников, а также об источниках этих доходов.

Этика и этикет деловых отношений - неотъемлемая часть нравственной культуры государственного служащего как обобщающего выразителя его цивилизованности.

В условиях "моральной эрозии", поразившей все слои современного российского общества, именно государственная служба в силу своей организованности, сплоченности, высокого профессионализма и компетентности может стать фактором стабилизации и оздоровления общества, гарантом реальных успехов в деле построения в России демократического правового социального государства, но при условии ее нравственного самоочищения и возрождения в ее исконном призвании - Служить Своему Народу Честью и Правдой.

Контрольные вопросы и задания

1. В чем Вы видите причины роста этического момента в деятельности государственных служащих?
2. Какова специфика этических требований к работнику государственного аппарата?
3. Что понимается под "корпоративной этикой" государственного служащего? Раскройте истоки этого явления и его социальные последствия.
4. Назовите основные принципы, регулирующие внешние формы поведения государственных служащих. Почему недостаточно одного лишь знания правил этикета деловых отношений?

Глава XIV

КАДРОВАЯ СЛУЖБА: ФУНКЦИИ И СТРУКТУРА

Повышение эффективности кадровой работы в органах государственной власти возможно только на основе четкого определения места и роли кадровых служб в системе управления персоналом.

Основные направления деятельности кадровых служб федеральных органов власти закреплены в Федеральном законе "Об основах государственной службы Российской Федерации".

В соответствии с Законом кадровая служба государственного органа выполняет следующие функции:

1) обеспечивает проведение конкурсов на замещение вакантных государственных должностей государственной службы, аттестаций, прохождение государственными служащими испытаний при замещении государственных должностей государственной службы;

2) оформляет решения государственных органов, связанные с прохождением государственными служащими государственной службы, ведет личные дела государственных служащих, вносит необходимые записи в трудовые книжки государственных служащих;

3) консультирует государственных служащих по вопросам их правового положения, соблюдения ограничений, связанных с государственной службой;

4) анализирует уровень профессиональной подготовки

государственных служащих, организует переподготовку (переквалификацию) и повышение квалификации государственных служащих¹.

Отметим, что определение роли и места кадровых подразделений в системе государственной службы положительно сказалось на их деятельности. Однако в законе не отражены многие вопросы взаимодействия руководителей органов власти, функциональных отделов с кадровыми службами, а также проблемы развития кадрового потенциала государственной службы, совершенствования кадровой структуры органов власти, подготовки проектов законодательных актов и решений, относящихся к деятельности государственной службы в работе с персоналом, и другие важные направления деятельности. Они были более конкретно определены в "Положении о Главном управлении Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров"². Ему было дано право самостоятельно взаимодействовать с аппаратом палат Федерального Собрания, Правительства, высших судебных органов, с федеральными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Отношения с ними предполагалось строить на базе координации и сотрудничества, что также нашло отражение в статусе, полномочиях и направлениях деятельности Главного управления. Дальнейшее развитие они получили в Указе Президента Российской Федерации от 25 июля 1996 г. "О мерах по совершенствованию структуры Администрации Президента Российской Федерации" и в утвержденном 2 октября этого же года "Положении об Администрации Президента Российской Федерации". Вместо Главного Управления Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров создано два подразделения:

¹ См.: Об основах государственной службы Российской Федерации. Федеральный Закон // Российская газета. 1995. 3 августа.

² См.: Российская газета. 1996. 20 марта.

Управление кадров Администрации Президента Российской Федерации и Управление кадровой политики Президента Российской Федерации. Определены функции и задачи этих подразделений.

Основными функциями Управления Кадров Администрации Президента РФ являются: кадровое обеспечение деятельности Администрации Президента Российской Федерации; совершенствование работы Администрации Президента Российской Федерации по подбору, расстановке и повышению квалификации кадров, укреплению трудовой дисциплины в Администрации Президента Российской Федерации; организационно-штатное обеспечение деятельности Администрации Президента Российской Федерации.

В положении отмечается, что Управление готовит и представляет Руководителю Администрации Президента Российской Федерации документы по вопросам реализации функций Управления¹.

Можно констатировать, что в настоящее время складывается законодательная и нормативно-методическая база деятельности кадровых служб органов государственной власти. Определены основные направления развития кадровой работы, позволяющие уже в ближайшее время добиться реальных результатов в качественном укреплении аппарата государственных органов. Важно отметить, что в этом направлении пройдены пока лишь начальные ступени, предстоит еще немало сделать. Заслуживают внимания мнения экспертов о качестве нормативных документов, регламентирующих работу кадровых служб² (См. таблицу 1).

¹ См.: Указ Президента Российской Федерации "Об Управлении кадров Администрации Президента Российской Федерации" № 1166 от 13 августа 1996 года // Российская газета. 1996. 20 августа.

² В качестве экспертов выступили 56 руководителей кадровых служб федеральных министерств и ведомств из 68 имеющихся на федеральном уровне. Исследование проведено учеными кафедры государственной службы и кадровой политики РАГС в феврале 1997 г. Использовались методы анкетирования

ОЦЕНКА КАЧЕСТВА НОРМАТИВНЫХ ДОКУМЕНТОВ, РЕГЛАМЕНТИРУЮЩИХ РАБОТУ КАДРОВОЙ СЛУЖБЫ

	Высокий	Не очень высокий	Низкий	Затрудни- лись ответить или не ответили
Закон "Об основах государствен- ной службы РФ"	9,6	61,5	17,3	11,6
Положение о проведении аттеста- ции	7,7	46,2	30,8	15,4
Положение о проведении конкурса	9,6	46,2	21,2	23,0
Положение о порядке присвоения квалификационных разрядов	7,7	42,3	15,4	34,6
Реестр государственных должност- ей федеральных государственных служащих	15,4	40,4	30,8	13,4
Положение о кадровой службе Вашего ведомства	17,3	63,5	1,9	17,3
Положение о структурных подраз- делениях Вашего ведомства	21,2	59,6	3,8	15,3
Должностные инструкции, дейст- вующие в Вашем ведомстве	7,6	67,3	11,5	13,5

Как видим, только каждый десятый респондент из числа опрошенных высоко оценил качество нормативных документов. Причем более высокие оценки получили документы, которые были разработаны с участием самих экспертов: положение о кадровой службе и других структурных подразделениях своего ведомства. В среднем почти каждый пятый опрошенный неудовлетворен качеством нормативных документов, принятых на федеральном

и стандартизированного интервью. Далее приводятся материалы этого же исследования.

уровне. В целом, около 40% респондентов отметили, что неразработанность нормативно-правовой базы, регулирующей деятельность кадровых служб, мешает их более успешной работе. Эксперты практически были единодушны во мнении, что совершенствование законодательства по кадровым аспектам государственной службы, повышение статуса кадровых служб имеют первостепенное значение для повышения эффективности их усилий.

На практике, как показало исследование, работа кадровых служб министерств, ведомств, других федеральных органов исполнительной власти сводится к следующим направлениям: а) организация учета, отчетности и ведение личных дел сотрудников; б) организационно-методическое руководство подготовкой, переподготовкой и повышением квалификации кадров; в) организация работы по подбору и расстановке руководящих кадров; г) подготовка резерва для их замещения.

Руководители кадровых подразделений федеральных министерств и ведомств в своих интервью заявили об использовании в их учреждениях достаточно разнообразных форм работы с кадрами. Правда, их ответы существенно разошлись с утверждениями рядовых служащих. Похоже, что некоторые из опрошенных желаемое попытались выдать за действительное. Иначе, как объяснить тот факт, что в коллективах мало кто знает об аттестациях и конкурсах, о планировании должностных перемещений и практике серьезных взысканий с нерадивых. Более наглядно это видно из таблицы 2.

Рядовые государственные служащие намного критичнее, чем руководители кадровых подразделений, оценивают степень распространенности указанных форм работы с кадрами. Логично предположить, что в данном случае они более объективны, ибо непосредственно “на себе” ощущают все принципы, формы и методы кадровой работы в своем учреждении.

**ФОРМЫ РАБОТЫ С КАДРАМИ В ФЕДЕРАЛЬНЫХ
МИНИСТЕРСТВАХ И ВЕДОМСТВАХ**
(положительная оценка в % от числа опрошенных)

Формы работы с кадрами	Категория опрошенных	
	Руководители кадровых служб	Рядовые сотрудники
Материальное стимулирование	61,5	31,5
Моральное стимулирование	57,7	20,6
Работа с резервом специалистов	55,8	18,3
Планирование должностного перемещения	34,6	10,3
Штрафы, административные взыскания	30,8	7,7
Планирование индивидуального профессионального развития	19,2	20,2

Более половины опрошенных экспертов указали на такие слабости кадровой работы в государственных учреждениях, как нестабильность аппарата, частые его реорганизации, высокая текучесть кадров. Отмечен

также произвол в подборе руководителей “под команду”, а государственных служащих - на основе келейности и личной преданности. Многие ссылались на отсутствие объективной оценки и стимулирования труда служащих, их недостаточные профессионализм и деловитость.

Большинство руководителей (54%) оценивают нынешний статус кадровой службы своего министерства, ведомства как средний. Почти каждый четвертый опрошенный считает его низким. Отмечалось, что кадровые службы являются слабыми в профессиональном отношении. В чем причины такого положения? Одна из них в том, что имеется недооценка кадровых служб, они рассматриваются как

вспомогательные подразделения, занятые вопросами найма и увольнения, оформлением кадровой документации. Структура кадровых служб, качественный состав и уровень оплаты труда их работников не соответствуют новым задачам в формировании кадрового потенциала государственной службы. Каждый десятый из опрошенных экспертов указал на слабую профессиональную подготовку работников кадровых служб, наличие в них большого числа пенсионеров, сложности в подборе и недостаточном притоке в кадровые подразделения молодых работников.

Можно с уверенностью говорить о том, что в настоящее время рельефно обозначилось противоречие между реальным состоянием кадровых служб и теми задачами, которые они в соответствии с новыми реалиями призваны решать в становлении системы государственной службы. Необходимость повышения роли кадровых служб диктуется рядом объективных обстоятельств.

Во-первых, сегодня существенно изменились условия, в которых развиваются кадровые службы. Изменения связаны с переходом от дефицита трудовых ресурсов, характерного для командно-административной системы, к их избытку. Главным резервом становится увеличение отдачи от государственных служащих. Необходимо их оптимальное распределение на государственных должностях, возрастание служебных нагрузок на персонал. Имеющийся в настоящее время акцент на сокращение численности государственных служащих - необходимое средство снижения расходов бюджетных средств на содержание аппарата государственных органов.

Во-вторых, сокращение численности работников должно быть компенсировано более высокой квалификацией государственных служащих и интенсификацией их труда. В связи с этим возрастает ответственность кадровых служб в выборе направлений квалификационного роста работников, в повышении эффективности форм обучения и стиму-

лирования.

В-третьих, изменения в экономической и политической системах в нашей стране одновременно несут как большие возможности, так и немалые сложности для каждой личности. Они вносят значительную степень неопределенности, риска в жизнь практически каждого человека, в том числе и сотрудников государственного аппарата. В такой ситуации необходимо проведение комплекса мероприятий по адаптации государственных служащих к новым политическим, экономическим и социальным реалиям.

В-четвертых, заметно изменились масштабы деятельности и значительно усложнились задачи, которые призваны решать кадровые службы в связи со становлением государственной службы и переходом к принципиально новой, концептуальной системе работы с персоналом государственных органов. В ее основе возрастающая роль личности государственного служащего, знание его мотивационных установок, умение их формировать и направлять в соответствии с задачами, стоящими перед государственным органом. Реализация новой концептуальной основы деятельности требует от кадровых служб осуществления целостного комплекса мероприятий по совершенствованию системы управления персоналом государственной службы. Этими мероприятиями должны быть затронуты следующие сферы: социально-психологическая диагностика; анализ и регулирование групповых и личных взаимоотношений, отношений в рамках руководства; управление производственными и социальными конфликтами и стрессами; информационное обеспечение системы кадрового управления; управление занятостью; оценка и подбор кандидатов на вакантные должности; анализ кадрового потенциала и потребностей в государственных служащих; изучение рынка трудовых ресурсов и маркетинг кадров; управление карьерой государственных служащих; профессиональная и социально-психологическая адаптация работников; управ-

ление трудовой мотивацией; разработка систем стимулирования профессиональной деятельности; правовые вопросы трудовых отношений; психофизиология, эргономика и эстетика труда.

В-пятых, переход к системе управления персоналом диктует необходимость повышения статуса кадровых служб, придания им современного облика, превращения их в аналитические и организационно-методические центры по работе с государственными служащими, улучшения качественного состава работников этих подразделений с тем, чтобы преодолеть инерцию дореформенных методов деятельности, избежать формализма и бюрократизма в работе с персоналом. В современных условиях особенно важно проводить всестороннюю оценку конкретного служащего с использованием научных методов, что является одним из основных условий предотвращения ошибок в комплектовании аппаратов федеральных органов власти.

Одним из путей разрешения имеющегося противоречия между нынешним состоянием кадровых служб и теми задачами, которые им необходимо решать в современных условиях, является более предметное определение их целей, задач, функций. Думается, что оно способно придать кадровым службам современный облик служб управления персоналом в истинном значении этого термина.

Цель деятельности кадровой службы федерального органа власти является составной частью общей цели данного федерального органа, а именно: обеспечение высокоэффективной, общественно полезной работы в своей области деятельности. Главная же цель кадровой службы как таковой состоит в обеспечении аппарата кадрами, в организации их эффективной деятельности, профессионального и социального развития. Главная цель конкретизируется определением задач, охватывающих всю систему работы с кадрами. Это - комплектование, подбор, расстановка служащих, развитие их творческого потенциала, организация

деятельности государственной службы. Необходимо решение многих специфических задач, относящихся к личности государственного служащего: изучения демографической ситуации, системы обучения, оценки труда, карьеры служащих, их социальной защиты и др. Основываясь на существующих нормативно-правовых актах в области государственной службы и кадровой политики, а также на концепции управления персоналом, определим основные задачи современной кадровой службы федерального органа государственной власти. К ним относятся:

- обеспечение реализации федеральных законов и иных нормативно-правовых актов Российской Федерации о государственной службе и кадровой работе в государственном органе;

- подготовка и оформление решений государственного органа (или его руководителя), связанных с поступлением, прохождением и прекращением государственными служащими федеральной государственной службы;

- обеспечение функционирования государственной службы в аппарате федерального органа государственной власти и подведомственных организациях;

- формирование и обеспечение реализации кадровой политики в федеральном органе государственной власти и подведомственных организациях;

- проведение организационного и программно-концептуального консультирования;

- разработка организационной структуры аппарата федерального органа государственной власти, штатного расписания, предложений по эффективному использованию кадров;

- комплектование высококвалифицированного кадрового состава аппарата в соответствии с Реестром государственных должностей и штатным расписанием;

- проведение аттестаций, квалификационных экзаменов, испытаний и конкурсов;

- организация работы с кадровым резервом;
- обеспечение подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров государственных служащих;
- организационно-методическое руководство подведомственными учебными заведениями;
- методическое руководство кадровыми службами подведомственных организаций, обобщение и распространение передового опыта работы, оказание им практической помощи.

Прежде чем перейти к определению основных функций и направлений деятельности современных кадровых служб необходимо внести уточнения в само понятие “функция”, ибо это может вызвать в последующем смешение терминов, их разночтение. Слово “функция” используется в различных значениях. Ее рассматривают как роль и назначение, которые выполняет кадровая служба, как элемент содержания управленческой деятельности, как сущностный компонент системы управления и т.д.

Отмечаются следующие особенности функций управления. Они, во-первых, носят целесообразный характер и осуществляются в рамках структуры. Во-вторых, функции имеют некоторую самостоятельность по отношению к системе. В-третьих, функции носят координационный характер, позволяющий согласовывать функции компонентов системы по горизонтали. В-четвертых, функции находятся в субординационной зависимости, когда их согласование идет по вертикали (подчиненность нижестоящих компонентов вышестоящим в системе в целом). Характер субординации показывает специфику функций и неодинаковое их значение в функционировании системы¹.

Большинство исследователей придерживаются той точки зрения, что функции управления связаны с деятельностью и являются отражением свойств функционирующего

¹ См.: Общая теория управления. - М., 1994. С. 193.

объекта (субъекта управления), конкретной формой проявления его сущности. Исходя из системного подхода и метода декомпозиции систему управления персоналом можно расчленить на подсистемы, подсистемы - на функции, функции - на процедуры, процедуры - на операции.

Важнейшим принципом формирования современных кадровых служб является обусловленность функций кадровых служб целями государственного органа. Функции кадровых служб формируются и изменяются не произвольно, а в соответствии с потребностями и целями организации. От содержания, количества и трудоемкости функций управления персоналом зависит организационная структура кадровых служб, их численность и требования к работникам. Концентрация однородных функций в одном структурном подразделении кадровой службы устраняет их дублирование. Формирование отдельных подразделений, специализирующихся на выполнении групп однородных функций, позволяет существенно повысить эффективность и качество работы кадровых служб. Основываясь на этих положениях, определим содержание основных функций кадровой службы федерального органа государственной власти, сгруппировав их в подсистемы по принципу однородности.

Так, **функции подсистемы нормативно-правового и юридического обеспечения** кадровой службы состоят в следующем:

- рассмотрение проектов приказов, решений и других нормативных документов, относящихся к министерствам, ведомствам, учреждениям по работе с персоналом, подготовка по ним заключений и предложений;

- консультирование государственных служащих по вопросам их правового положения, соблюдения ограничений, связанных с нахождением на государственной службе;

- оказание содействия при проведении дисциплинарных расследований;

- рассмотрение поступающих в федеральный орган государственной власти писем, заявлений, жалоб по вопросам кадров и принятия по ним в пределах своей компетенции соответствующих решений или подготовка предложений руководству.

Функции подсистемы планирования, прогнозирования и маркетинга персонала состоят в том, что кадровая служба должна:

- совместно с руководством федерального органа государственной власти определять стратегию, курс действий, основные направления кадровой политики в своем ведомстве;

- осуществлять кадровое планирование, систематический анализ кадрового потенциала государственного органа;

- обеспечивать комплектование аппарата высококвалифицированными специалистами;

- обеспечивать проведение конкурсов на замещение вакантных должностей государственной службы, аттестаций, прохождение государственными служащими испытаний при замещении государственных должностей.

Функции подсистемы развития государственных служащих состоят в следующем:

- организация работы с резервом государственных служащих для федерального органа государственной власти в соответствии с Реестром государственных должностей;

- управление, планирование и контроль деловой карьеры государственных служащих;

- прогнозирование вакансий и планирование замещения вакантных должностей;

- обеспечение профессиональной и социально-психологической адаптации новых работников;

- совершенствование стиля и методов работы государственных служащих.

В данную подсистему обычно органично вписываются

направления деятельности кадровых служб, связанные с различными видами обучения государственных служащих. Здесь же целесообразно выделить их в отдельную подсистему обучения, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, функции которой заключаются в том, что кадровая служба призвана:

- разрабатывать и представлять на рассмотрение руководству федерального органа проект государственного заказа на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих и организовать его реализацию;

- анализировать уровень профессиональной подготовки государственных служащих, тенденции его изменения и влияния на повышение эффективности служебной деятельности;

- прогнозировать потребность в подготовке специалистов в учебных учреждениях;

- осуществлять общее руководство подведомственными учебными заведениями;

- координировать деятельность по подготовке научных кадров через аспирантуру и докторантуру в научно-исследовательских и учебных заведениях;

- вносить предложения по финансированию и инвестициям в подготовку, переподготовку и повышение квалификации государственных служащих и представлять их на утверждение в установленном порядке;

- оказывать организационную и методическую помощь по вопросам обучения персонала подведомственным учебным центрам, отделам подготовки кадров подведомственных организаций;

- осуществлять подбор кандидатов на должности руководителей учебных учреждений;

- организовать повышение квалификации руководящих и научно-педагогических кадров учебных учреждений;

- принимать меры дисциплинарного воздействия к руководителям учебных заведений в случае нарушений Уста-

ва, невыполнения должностных обязанностей;

- оказывать содействие в установлении профессиональных связей и развитии сотрудничества с зарубежными учебными центрами.

Функции подсистемы анализа и развития средств стимулирования труда персонала в деятельности кадровых служб состоят в следующем:

- проведение нормирования и тарификации трудовых процессов, осуществляемых государственными служащими;

- разработка системы оплаты труда, материального поощрения;

- организация разработки профессионально-квалификационных характеристик по государственным должностям;

- подготовка и рассмотрение совместно со структурными подразделениями предложений об установлении должностных окладов и надбавок к ним, поощрениях и дисциплинарной ответственности, назначении пенсий;

- подготовка представлений на государственных служащих к награждению государственными наградами, присвоению почетных званий, классов чинов и квалификационных разрядов;

- обеспечение работы дисциплинарной комиссии;

- использование средств морального поощрения;

- управление трудовой мотивацией.

На современном этапе становления государственной службы важную роль для кадровой службы играет **подсистема разработки организационных структур государственного органа**, функции которой заключаются в следующем:

- организация работы по эффективному функционированию системы государственной службы в аппарате и подведомственных организациях совместно с другими подразделениями;

- анализ организационной структуры федерального органа государственной власти и внесение предложений по ее

совершенствованию;

- внесение предложений по повышению эффективности деятельности структурных подразделений аппарата федерального органа государственной власти;

- разработка номенклатуры должностей, порядка их замещения, других необходимых организационно-методических и нормативных документов;

- участие в оптимизации штатно-должностной структуры аппарата и подведомственных организацией, в описании рабочих мест и требований к претендентам на государственные должности;

- внедрение совместно с другими подразделениями научной организации труда государственных служащих, включая применение компьютерной и другой оргтехники, рационализацию работы с документами;

- организация проведения научных исследований кадровых процессов, разработка и внедрение в практику новых кадровых технологий, методик, рекомендаций;

- осуществление контроля за состоянием работы с персоналом в подведомственных организациях, оказание методической помощи в организации этой работы;

- изучение, анализ, обобщение и распространение положительного опыта кадровой работы.

В настоящее время наиболее полно реализуется в практической деятельности кадровых служб подсистема учета, оформления и движения персонала, функции которой состоят в следующем:

- оформление приема, перевода и увольнения государственных служащих;

- подготовка проектов, приказов о назначении на должность, продвижении и освобождении от должности государственных служащих центрального аппарата и руководителей подведомственных организаций;

- ведение статистического учета персонала, подготовка, обобщение и представление статистических данных;

- формирование банка кадровых данных и реестра государственных служащих, информационно-поисковых систем;

- ведение личных дел государственных служащих аппарата, учет и хранение трудовых книжек на всех работников аппарата, внесение в них изменений;

- подготовка и сдача материалов в архив.

Приведенные функциональные подсистемы являются основой для построения типовой организационной структуры современной кадровой службы федерального органа государственной власти, хотя более правильно было бы назвать ее службой управления персоналом (см. схему 1).

Предлагаемая типовая структура ориентирована на достаточно большой по численности государственный орган. Выделение функциональных подсистем дает методологические ориентиры для ее организационной структуры в самых различных государственных учреждениях. Название функциональной подсистемы характеризует главную задачу, которую призваны решать структурное подразделение или отдельная структурная единица (сотрудник кадровой службы). Функциональные подсистемы объединяют однородные функции, носителями которых могут быть различные подразделения по работе с кадрами. Соответственно формируются организационные структуры кадровых служб. В органе государственной власти с большой штатной численностью персонала функции каждой подсистемы, как правило, выполняет отдельное подразделение кадровой службы. В организациях с малой численностью персонала одно подразделение или даже отдельный работник кадровой службы может выполнять функции нескольких подсистем.

Формирование структур и штатов кадровой службы должно вестись дифференцированно, с учетом функций, целей и задач, стоящих перед ней, а также сложности и объемов работ. Под структурой понимается обычно упо-

Схема 1. Построение организационной структуры службы управления персоналом (кадровой службы) федерального органа государственной власти на основе функциональных подсистем



рядоченная совокупность взаимосвязанных элементов, находящихся между собой в устойчивых отношениях, обеспечивающих их функционирование и развитие. Элементами структуры являются отдельные работники, подразделения кадровых служб, отношения между которыми поддерживаются благодаря вертикальным и горизонтальным связям. Структура кадровой службы должна отражать цели, задачи государственной службы. Она должна отражать функции и объем полномочий кадровой службы, которые определяются положениями, правилами и должностными инструкциями. Практически это означает, что попытки слепо копировать структуры кадровых служб, действующие успешно в других организациях, обречены на провал, если условия работы, цели, задачи и функции государственной службы различны. Правильным является подход, при котором структуры кадровых служб организуются на основе общих

принципов построения и проектирования организаций. Важнейшими из них являются принципы: научности, иерархичности, специализации, простоты, прогрессивности, автономности, многоаспектности¹. Принцип научности требует, чтобы функционирование и построение структуры кадровой службы основывались на достижениях науки в области управления, они должны соответствовать передовым зарубежным и отечественным аналогам. Согласно принципу специализации обеспечивается разделение труда и профессионализация деятельности сотрудников, формирование отдельных подразделений, специализирующихся на выполнении однородных функций, что и было сделано путем выделения функциональных подсистем кадровой службы.

При реализации принципа автономности обеспечивает

¹ См.: Менеджмент организации. Учебно-методическое пособие. - М., 1994. С. 371-383.

ся рациональная автономность структурных подразделений. Временное выбытие отдельных работников не прерывает процесс кадровой работы. Поэтому каждый работник должен уметь выполнять функции вышестоящего, нижестоящего сотрудника и одного-двух работников своего уровня.

На основе принципа многоаспектности кадровые службы обеспечивают в пределах своей компетентности и полномочий управление персоналом как по вертикали, так и по горизонтали по различным каналам: административно-хозяйственному, организационному, экономическому, правовому и т. д.

Принцип иерархичности состоит в том, что в любых вертикальных разрезах структура кадровой службы обеспечивает иерархическое взаимодействие между структурными подразделениями или отдельными руководителями.

Кадровая служба является составной частью общеорганизационной иерархии, представляет собой самостоятельное структурное подразделение органа государственной власти. Она возглавляется начальником кадровой службы, который осуществляет непосредственное руководство ее деятельностью на основе единоначалия и несет персональную ответственность за выполнение возложенных на кадровую службу задач и функциональных обязанностей. В нынешних условиях целесообразно, чтобы начальник кадровой службы подчинялся непосредственно первому руководителю органа государственной власти (см. схему 1). Придание кадровой службе места штабного органа при первом руководителе позволяет поднять ее статус и роль, преодолеть имеющееся восприятие кадровой службы как второстепенного, вспомогательного подразделения.

Начальник кадровой службы, его заместители и сотрудники назначаются на должности и освобождаются от должности на основе действующего законодательства и в порядке, установленном в органе государственной власти.

Структура и штаты кадровой службы утверждаются руководителем государственного органа. Они формируются, как правило, с учетом единых критериев структурно-функционального построения государственных учреждений. Для центрального аппарата федеральных органов исполнительной власти установлено, например, что численность департамента не может быть менее 35 единиц, управления - менее 20 единиц, отдела - менее 10 единиц. В то же время число ведущих государственных должностей не должно превышать 10%, старших должностей - 40% от общей численности¹.

При определении штатной численности кадровой службы можно использовать действующие "Межотраслевые укрупненные нормативы времени на работы по комплектованию и учету кадров", утвержденные постановлением Министерства труда и социальных вопросов СССР № 78 от 14.11.91 г. Однако они не дают ответов на все вопросы, связанные с комплектованием штатов кадровой службы, так как зависят от множества факторов: от вида деятельности государственного органа, его стадии развития, финансового состояния, традиций. В зарубежных странах практикуется подход, при котором численность кадровой службы определяется на основе отношения к общей численности персонала организации. Различные исследования дают весьма разноречивые данные о том, на сколько сотрудников организации приходится один специалист по персоналу. Эта цифра колеблется от 30 до 200. В ФРГ численность кадровых служб составляет 1-1,5% от общей численности занятых². В то же время достаточно четко прослеживается следующая тенденция: организации на стадии становления (а именно на этой стадии находится социальный институт государственной службы) нуждаются в уси-

¹ См.: Российские вести. 1995. 16 сентября.

² См. Волгин А.П., Матирко В.И., Модин А.А. Управление персоналом в условиях рыночной экономики (опыт ФРГ). - М.: Дело. 1992. С. 21.

ленным внимании со стороны специалистов кадровых служб.

Определенные ориентиры могут дать соответствующие службы управления персоналом в зарубежных странах. В качестве примера укажем, что общая численность Управления кадровой службы Президента США составляет 8 тыс. человек, из которых 3,2 тыс. сотрудников заняты непосредственно в Вашингтоне, а остальные работают в 10 региональных отделениях¹. Структура и штатное расписание Управления кадров Администрации Президента Российской Федерации ограничиваются всего лишь 38 единицами.

Проведенный анализ состояния и проблем развития кадровых служб позволяет акцентировать внимание на некоторых моментах.

В настоящее время возрастают роль и ответственность кадровых служб за формирование государственной службы, подбор, расстановку и развитие государственных служащих, эффективное использование кадрового потенциала в центральном аппарате федерального органа и на региональном уровне.

Кадровые службы должны быть наделены соответствующими правами и иметь возможность влиять на формирование структуры центрального аппарата, на штатно-должностной состав структурных подразделений, вносить предложения руководству федерального органа власти по совершенствованию деятельности аппарата и прохождению службы государственными служащими.

В связи с усложнением функций кадровых служб необходимо наделить их соответствующими полномочиями, повысить статус, пересмотреть их организационную и штатно-должностную структуру.

¹ См.: Матирко В.И. Проблемы кадровой политики в государственном аппарате. - М.: Дело, 1996. С. 253.

Представляется правомерным разработать Примерное положение о кадровой службе, где закрепить ее новые функции в соответствии с новыми требованиями по областям деятельности этих служб. Серьезные разработки необходимы и по ряду других нормативно-правовых документов, регламентирующих деятельность кадровых служб.

В кадровой службе федерального органа исполнительной власти должны работать наиболее опытные специалисты в области государственной службы и работы с кадрами. Их качественный состав должен соответствовать требованиям времени. Для этого они должны пройти переподготовку или повышение квалификации, аттестацию.

Контрольные вопросы и задания

1. Перечислите факторы, обуславливающие необходимость повышения роли и статуса кадровых служб в современных условиях.
2. Назовите основные задачи кадровой службы федерального органа власти.
3. Охарактеризуйте основные функциональные подсистемы современной кадровой службы.
4. Опишите содержание основных принципов построения организационной структуры кадровой службы.
5. Что необходимо для совершенствования деятельности кадровых служб, придания им современного облика?

Глава XV

СЛУЖБЫ УПРАВЛЕНИЯ ПЕРСОНАЛОМ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ РОССИИ: СТАНОВЛЕНИЕ, ЭВОЛЮЦИЯ, УРОКИ

Поиск путей улучшения кадровой работы в соответствии с современным уровнем делает актуальным анализ и обобщение отечественного опыта управления персоналом государственной службы, в том числе и в предшествующие исторические эпохи. Изучение исторической практики руководства корпусом государственных служащих представляет познавательный и практический интерес для разработки оптимальной модели управления персоналом сегодняшнего дня. В настоящей главе вниманию читателя предлагается опыт формирования служб управления персоналом и их эволюция в досоветской России.

Деление государственной службы на гражданскую, военную и придворную было законодательно закреплено широко известной сегодня петровской Табелью о рангах в 1722 году. С этим же юридическим актом связано официальное признание чиновничества как особой категории служащих, осуществлявших функции государственного управления на постоянной основе за соответствующее материальное вознаграждение. С территориальным расширением российского государства, возникновением все новых и новых отраслей хозяйства, усложнением задач административно-управленческой деятельности количество чи-

новников в России неуклонно увеличивалось.

Если в начале XVIII в. в центральных и местных административных органах работали около 10 тыс. служащих, в середине XIX в. - более 90 тыс. В 1903 г. численный состав классных чиновников увеличился почти до 400 тыс., а вместе с нетабельными "канцелярскими служащими" персонал гражданской службы превышал 0,5 млн. человек.

Увеличение количества чиновников и повышение требований к качеству их управленческой деятельности потребовало создания специальных органов для управления персоналом государственной службы. Одним из самых ранних институтов подобного рода стал Разрядный стол, учрежденный Петром Первым в структуре Правительствующего Сената. Возглавляемый И.Ларионовым Разрядный стол обеспечивал учет наряду с военными служащими гражданских чиновников, располагал данными о всех назначенных на "статские" должности, вел списки лиц, которые могли быть "определены" на вакантные места в системе государственной службы.

В мае 1722 г. Разрядный стол был преобразован в Герольдмейстерскую контору, возглавляемую С.Колычевым. Через нее проходили дела о приеме на службу, назначении на должности, производстве в чины, перемещении на другие служебные места, увольнении из гражданского ведомства и др. Благодаря Герольдмейстерской конторе, действовавшей в течение всего XVIII в., правительство имело в целом реальное представление о составе чиновников административно-политических органов, их образовательном уровне, управленческом опыте, качестве служебной деятельности.

Рост численности гражданских служащих, необходимость повышения уровня управления персоналом государственных органов потребовал в царствование Александра I создания специального Департамента Герольдии Сената. По сенатскому указу все министерства, ведомства и гу-

бернские правления ежегодно должны были присылать в этот департамент списки классных чиновников и их послужные формуляры с полной информацией о прохождении службы, изменениях в служебном положении, повышении образования, производстве в новые чины, получении поощрений или взысканий и т.д.. Таким образом, в Департаменте Герольдии Сената формировался общероссийский банк данных о количественном и качественном составе корпуса государственных служащих.

Однако сенатский департамент не смог обеспечить необходимый уровень руководства персоналом гражданской службы, отставая от постоянно возрастающих требований к управлению служащими административных органов. В 30-е годы XIX в. правящие круги России были вынуждены принять дополнительные меры по упорядочению работы с чиновниками государственного аппарата, усилить влияние на формирование их состава, установить особенное наблюдение за всем гражданским служебными персоналом.

В этих целях был учрежден особый Инспекторский Департамент Гражданского Ведомства. Примечательно, что в соответствии с распоряжением Николая I (июль 1846 г.) Инспекторский департамент создавался при Первом отделении Собственной Его Императорского Величества Канцелярии и рассматривался государем как инструмент "собственного руководства Нашего" всеми гражданскими чиновниками. Следовательно, руководство персоналом государственной службы преследовало цель усиления его централизации и сосредоточения в администрации субъекта верховной власти.

Задачи и функции нового управленческого органа были определены в указе Николая I от 5 сентября 1846 г. и Положении об Инспекторском департаменте. Интересно, что создание департамента предполагало повышение роли и авторитета гражданской службы в российском обществе. Образование Инспекторского департамента объяснялось

тем, что государь счел целесообразным сосредоточить непосредственно в своих руках управление персоналом административных органов. "Заведывание общим составом гражданских чинов, - указывалось в документе, - поступает отныне под собственное руководство Его Императорского Величества... Никто иначе не может быть произведен, как Императорской Властью. Отныне производство в чины и все перемены в составе гражданских чинов будут утверждены... Высочайшими приказами"¹.

В ведение Инспекторского департамента входили следующие функции: определение на службу всех классных чиновников и чиновников, имеющих право на классный чин; производство в чины; назначение на должности определенных разрядов и должностное перемещение; перевод из воинских чинов в гражданские; прием на службу принявших российское подданство иностранцев; оформление отпусков; увольнение со службы или исключение вообще из гражданского ведомства по различным причинам.

Инспекторский департамент должен был наполнять формулярные списки на классных чиновников максимально полной информацией о каждом из них, вести общий список всего чиновничьего корпуса, своевременно вносить сведения об изменениях в его составе, готовить представления к награждению орденами или "знаком отличия беспорочной службы" и др. В Положении о департаменте было записано, что он обязан собирать и сосредоточивать в себе все сведения, необходимые для успешного направления вверенной ему части и наблюдать за точным исполнением существующих постановлений относительно службы гражданских чиновников.

Инспекторский департамент состоял из четырех подразделений-экспедиций. Первая экспедиция заведовала

¹См. :Полное собрание законов Российской Империи //ПСЗ/. Собр. 2. Т. XXI. - СПб. 1878. С. 267-272.

чинопроизводством в министерствах и ведомствах общероссийского уровня. В ведении второй экспедиции находились губернские чиновники. Третья экспедиция занималась вопросами приема на службу, назначения чиновников, перевода из ведомства в ведомство, оформления пенсий, увольнения и пр. В четвертой экспедиции проверялась правильность ведения формулярных или послужных списков, сосредоточивались сведения об изменениях в составе государственных служащих.

С учреждением Инспекторского департамента Собственной е.и.в. канцелярии верховная власть сконцентрировалась в своих руках все, что касалось подбора, распределения, служебного роста, профессионального развития чиновников. Было создано своего рода всероссийское управление кадров гражданского ведомства, штат которого в общей сложности составлял 92 человека. Возглавлял департамент руководитель Первого отделения Собственной е.и.в. канцелярии, статс-секретарь А.С.Танеев.

Департамент вел активную и разностороннюю работу с государственными служащими. Видное место в его деятельности занимали прием, определение на должности, решение вопросов о производстве в чины за выслугу лет и за отличие по службе. Ежегодно через департамент проходило до 18 тыс. подобных дел. За время своего функционирования он рассмотрел около 180 тыс. дел. Чиновники департамента изучили личные документы всех лиц, находившихся на государственной службе и обнаружили массу отклонений от правил приема и назначения на должности. Проверкой было выявлено значительное число служащих, которые согласно российским законам не имели права занимать какие-либо посты в административных органах. Среди канцелярских служащих таких лиц оказалось около 35 тыс. С созданием Инспекторского департамента активизировалась работа по аттестации чиновников, регулированию продвижения по службе, подбору кандидатов на

выдвижение, стимулированию служащих к получению среднего и высшего образования, анализу и оценке характеристик на сотрудников аппарата и др.

Деятельность Инспекторского департамента была положительно оценена правительством. Практика управления корпусом гражданских служащих показала целесообразность создания специального департамента в канцелярии верховной власти, усилиями которого известная разобщенность в процессе формирования состава служащих и чиновпроизводстве сменилась упорядоченностью. Устав о гражданской службе приобрел должный общественный вес и стал признанным регламентом для всего российского чиновничества: прием, назначение на должности, повышение в чинах и т.д. производились на основе общих требований в рамках единого механизма управления персоналом государственного аппарата.

Глава государства считал, что Инспекторский департамент сделал многое для преодоления беспорядка в руководстве чиновниками гражданской службы. По мнению Николая I, созданием этого департамента "цель достигнута: порядок, отчетность заменили беспечность и злоупотребления разного рода"¹.

Однако историческая судьба Императорского департамента не была сплошь восходящей. Наоборот, силой обстоятельств его деятельность надолго прерывалась. Конечно, правительство было заинтересовано в создании специального органа, с помощью которого оно могло держать под постоянным контролем во всероссийском масштабе такой важный инструмент государственного управления, каким являлся персонал административных учреждений. Но жесткая централизация в руководстве чиновничеством вплоть до сосредоточения управления им в

¹ См.: Строев В.Н. Столетие Собственной Его Императорского Величества Канцелярии. - СПб. 1912. С.210.

Собственной е.и.в. Канцелярии имела одним из негативных последствий превращение государственного аппарата с его многочисленным составом служащих в медленно действовавший механизм, отстававший от требований неуклонно усложнявшегося государственного управления.

Не случайно уже в 50-е годы минусы такого бюрократического управления персоналом вызывали критику многих рационально мыслящих администраторов того времени. В 1957 г. с предложением об упразднении Инспекторского департамента Собственной е.и.в. канцелярии выступил даже Комитет министров. Дело в том, что министры и главноуправляющие ведомства не имели права ни назначать на должности, ни повышать по службе, ни отстранять от работы своих чиновников, поскольку все это делалось только через Инспекторский департамент царской канцелярии посредством Высочайших приказов, что требовало много времени и чрезвычайно увеличивало переписку. По понятным причинам министры выражали недовольство подобной зацентрализованностью и требовали предоставления определенных прав в управлении составом служащих.

С другой стороны, под давлением общественного движения конец 50-начало 60-х годов ознаменовались отказом верхов от крайних форм бюрократической государственной системы николаевской эпохи. И в самих правящих кругах тех лет стали осознавать необходимость известной либерализации политического строя, в том числе в области управления государственной службой. Учитывая все эти обстоятельства, Александр II 30 мая 1858 г. своим указом упразднил Инспекторский департамент Собственной е.и.в. канцелярии.

С этого времени основные вопросы, связанные с формированием и деятельностью персонала государственной службы вновь перешли в ведение Департамента Герольдии Сената. Наряду с этим право приема на службу и назначе-

ния на должности в своих структурах чиновников VI, V и других более низких классов получили министерства и главные управления. В этой связи в министерствах появились своего рода кадровые службы в лице департамента общих дел. Например, Департамент общих дел Министерства внутренних дел ведал вопросами назначения или увольнения директоров департаментов министерства и других чиновников. Он занимался подготовкой документов о представлении губернаторов и вице-губернаторов к утверждению в должности; составлял и вел списки чиновников своего министерства, служащих губернских городских и уездных правлений, рассматривал дела о денежном содержании, пенсиях, наградах и т.д.

Что касается чиновников VII-XIV классов, то служба этой категории персонала перешла в ведение губернских органов. Решение кадровых вопросов в губерниях сосредоточивалось в руках губернатора. В числе подразделений губернского правления было так называемое Общее присутствие. Именно оно выполняло функции кадровой службы в губернии. Общее присутствие вело дела о назначениях, замещении вакантных должностей, производстве в чины, поощрениях, взысканиях, увольнениях; формулярные списки или личные дела чиновников среднего и низшего звена теперь не высылались в центр, а хранились в архивах губернских правлений. Губернские органы направляли в министерства и ведомства сведения лишь о тех чиновниках, которые назначались этими центральными управленческими структурами.

Замена централизованного делопроизводства ведомственным и губернским создала значительные трудности для составления общероссийского банка данных о персонале государственной службы. Одновременно отсутствие правительственного управленческого органа делало практически невозможным проведение единой государственной политики в формировании и функционировании корпуса

гражданских служащих. Поэтому в начале 90-х годов правительство создало специальную комиссию для изучения вопроса о возможности восстановления Инспекторского департамента по управлению персоналом.

В своем докладе комиссия обратила внимание на многочисленные нарушения действующего законодательства о государственной службе. По ее оценке, это было связано с тем, что министерства и главные управления, ведавшие штатами гражданских служащих, по-разному трактовали законы и применяли их с позиций ведомственных интересов. Рекомендуя сохранить за министерствами право замещения круга должностей их компетенции, члены комиссии высказались за то, чтобы все представления о назначениях предварительно рассматривались в Собственной е.и.в. канцелярии. В конечном счете комиссия пришла к заключению о целесообразности перехода "заведывания общим составом гражданских чинов под Монаршее руководство" и в качестве его инструмента предложила создать Комитет о службе чинов гражданского ведомства.

На основе выводов комиссии Александр III издал указ (6 мая 1894г.), согласно которому правительство возвращалось к централизованному руководству персоналом государственной службы. В указе отрицательно оценивалось управление Инспекторского департамента. С его ликвидацией связывалось прекращение всякого контроля за выполнением Устава о гражданской службе, многочисленные отступления от правил ее происхождения и др. " Ввиду всякого вышеизложенного, - писал Александр III в своем указе, - Мы признали необходимым подчинить непосредственному Нашему руководству и наблюдению все дела, касающиеся заведывания чинами Империи в полном их составе, сосредоточив делопроизводство по сим делам в Собственной Нашей канцелярии, с тем, чтобы все представления по Инспекторской части вносимы были на рассмотрение Комитета, которому впредь именоваться Коми-

тетом о службе чинов гражданского ведомства"¹.

Рабочим органом Комитета стал Инспекторский отдел Собственной е.и.в. канцелярии, в структуре которого было три подразделения. В штаты Инспекторского отдела входили: управляющий делами Комитета о службе чинов гражданского ведомства, заведующий отделом на правах директора департамента, старшие чиновники, их помощники, младшие чиновники и другие служащие.

Практически в инспекторском отделе непосредственно сосредоточивалось управление персоналом государственной службы. К обязанностям Инспекторского отдела относились: 1) сбор подробных сведений о службе всех чинов, занимавших классные должности; 2) составление в соответствии с действующими штатами общего реестра классных должностей в государстве; 3) подготовка отзывов и заключений на предложения ведомств относительно организации гражданской службы; 4) составление списков чинов первых четырех классов.

Поступавшие в Собственную е.и.в. канцелярию дела по гражданской службе передавались в Инспекторский отдел. На основании необходимых справок и документов чиновники отдела готовили эти дела к рассмотрению в Комитете о службе чинов гражданского ведомства. Дела, оформленные в отделе, вместе с проектом Высочайшего приказа вносились Главноуправляющим Собственной е.и.в. канцелярии в Комитет для окончательного заключения, после чего дела поступали на утверждение государств.

В начале своей деятельности Комитет и Инспекторский отдел получили широкие полномочия. Они осуществляли управление чиновниками государственной службы с I по VIII классы. Однако в 1895г. подбор и расстановка чиновников первых трех классов были изъяты из их ведения. Назначение, повышение, перемещение или увольнение выс-

¹ См.: Строев В.Н. Столетие Собственной е.и.в. канцелярии. -Спб.1912. С.289

ших государственных служащих стали прерогативой лично государя, были сосредоточены в руках субъекта верховной власти. В компетенции Инспекторского отдела царской канцелярии остались чиновники IV-VI классов, занимавшие важные государственные посты. В первом подразделении Инспекторского отдела рассматривались проекты приказов о служебных перемещениях чиновников. Второе подразделение решало дела о пожаловании первого классного чина, о производстве в чины за выслугу лет, об утверждении в чинах на основании документов об окончании высших или средних учебных заведений, приобретении ученых степеней и т.д. Третье подразделение занималось делами о наградах чиновников за отличия, а также за выслугу лет.

Вместе с тем система органов управления персоналом государственной службы в 90-е годы включала департаменты общих дел министерств и ведомств, в сферу полномочий которых входили служебные вопросы чиновников VII-XIX классов. На местах право ходатайства о производстве в чины за выслугу лет и за отличия, назначения на более высокую должность, представления к награде и т.д. было дано губернаторам и губернским правлениям. Подготовленные в их Общих присутствиях документы направлялись в Собственную е.и.в. канцелярию для последующего рассмотрения в Инспекторском отделе и Комитете о службе чинов гражданского ведомства.

Таким образом, российским правительством была создана **единая система органов управления персоналом государственной службы**, которая включала кадровые структуры общегосударственного, регионального и губернского уровней, а также отраслевые министерства и ведомства. Они оказывали регламентирующее влияние на развитие карьеры служащих, включая все ее основные этапы от поступления на службу до отставки или увольнения. Если не учитывать комплекс объективных и субъективных факторов, влияющих на ход служебной карьеры, то под эгидой

этих кадровых структур в соответствии с установленными сроками чиновники I разряда (с высшим образованием) были в состоянии пройти службу с XIV по V классы включительно по выслуге лет за 24-26 лет, чиновники 2 разряда (со средним образованием) - за 30-36 лет. За "отличия" их путь от коллежского регистратора (XIV класс) до статского советника (V класс) сокращался для чиновников I разряда до 15-17 лет, для чиновников II разряда - до 22-25 лет.

Благодаря органам управления персоналом правительство располагало в целом достаточно полными данными о корпусе государственных служащих, их образовательном уровне, управленческом опыте, профессиональном развитии, продвижении по службе и т.д. Так, в 1903 г., как видно из документов, имелось действительных тайных советников - 41, тайных советников - 14, полных генералов - 29, генерал-лейтенантов - 2. Среди членов Государственного совета имели высшее образование 70%, среднее - 26%, домашнее образование - 4%. В возрастном отношении две трети состава Государственного совета были старше шестидесяти лет. Такой важный орган государственного управления, как Сенат, в 1903 г. более чем на 90% состоял из чиновников высоких II и III классов, т.е. являлся своего рода "генеральским" учреждением. 88% сенаторов относились к потомственному дворянству. Среди членов Сената высшее образование имели - 91%, среднее - 8,9%. Почти 70% состава Сената находились в возрасте 60-80 лет. По состоянию на 1903 г. все губернаторы принадлежали к потомственному дворянству. Большинство губернаторов имели чин действительного статского советника, т.е. IV класса. В составе губернаторов лиц с высшим образованием было 65,9%, со средним - 30,1%, с низшим - 4,0%. Из них 43 губернатора не достигли пятидесятилетнего возраста, 32 находились в возрасте 50-60 лет и 19 губернаторов перешагнули шестидесятилетний рубеж. Эти и другие материалы Инспекторского отдела Собственной е.и.в. канцелярии

позволяли делать соответствующие выводы о реальном управленческом потенциале Государственного совета, Сената и губернаторов.

В российском историческом наследии содержится противоречивый и вместе с тем поучительный опыт организации управления персоналом государственной службы. Нельзя не признать рациональным заключение правительства о необходимости иметь специальные структуры для руководства составом чиновников гражданского ведомства. Заслуживает внимания его деятельность по созданию системы таких органов, как Комитет о службе чинов гражданского ведомства и Инспекторский отдел канцелярии субъекта верховной власти, а также соответствующих подразделений в министерствах, ведомствах и губернских правлениях.

Критически оценивая зацентрализованность руководства корпусом служащих аппарата административно-управленческих институтов, в то же время, на наш взгляд, важно учитывать рассмотренный выше опыт, его позитивные и негативные элементы в процессе модернизации кадровых служб органов государственной власти РФ в современных условиях и строительстве эффективной системы управления персоналом сферы государственной службы.

Контрольные вопросы и задания

1. Какую эволюцию прошли службы управления персоналом государственного аппарата России в XVIII- XIX вв.?
2. Какими полномочиями располагали кадровые службы в области управления персоналом?
3. Какие позитивные и негативные элементы Вы усматриваете в российском историческом опыте управления персоналом?

Глава XVI

КАДРОВЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

В мире не существует единого кадрового менеджмента государственной службы, подходящего для всех времен и народов. Есть лишь общие принципы управления персоналом, которые реализуются на местах и порождают различные (американскую, европейскую, японскую) системы кадрового менеджмента со своими особенностями. Каждая из них опирается на национальные ценности и особенности национальной психологии, на менталитет и культуру народа.

Существует три наиболее развитые системы кадрового менеджмента государственной службы, отличавшиеся в последние десятилетия наибольшими результатами. Это - американская система, в основе которой лежит индивидуализм как главный механизм социальной связи американцев; японская система, построенная на коллективизме и признании приоритета групповых ценностей над индивидуальными и западноевропейская, сочетающая в себе основные черты как американской, так и японской систем.

Эти системы имеют много общего: каждая из них делает упор на активизацию человеческого фактора (но используют при этом различные формы и методы) и постоянные инновации, ориентацию на разработку и реализацию долгосрочных стратегических планов развития

кадров. В то же время, несмотря на внешнее сходство, эти системы имеют свои особенности, обусловленные, как уже говорилось, спецификой развития их стран.

Известно, что функционирование органов государственной власти включает деятельность первых руководителей всех уровней власти и деятельность аппаратных работников всех ветвей и уровней государственной власти.

Во всех странах не подлежат проверке знания или результаты аттестации лиц, назначаемых на посты первых руководителей и утверждаемых главой государства или парламентом. Эти назначения рассматриваются как политические. Лица, занимающие данные должности, подлежат замене при смене власти.

Государственные служащие в целом не подлежат замене при смене власти, заменяется лишь небольшая их часть. Так, согласно существующим в США нормам, при смене администрации может быть обновлено не более 10% государственных служащих, иначе нарушится преемственность в работе аппарата власти и понизится уровень компетентности служащих.

Понятие "государственная служба" за рубежом используется как в широком, так и в узком смысле. В широком - оно обозначает любую профессиональную деятельность в любых государственных органах: в органах государственной власти, на государственных предприятиях и в государственных учреждениях. Например, в целом в категорию государственных служащих в США включаются как должностные лица и вспомогательно-технический персонал, обеспечивающие организацию государственно-властных полномочий, так и те, кто работает по найму в государственных учреждениях. Вообще государственными служащими в широком смысле считаются те, чей труд оплачивается из бюджета федерации, штатов и местных органов власти.

В Японии государственными служащими считаются

лица, получающие заработную плату от государства, отбираемые и назначаемые на должность государством и получающие компенсации (пенсию) от государства.

В узком смысле государственная служба - это лишь аппаратная деятельность аппаратных работников в органах государственной власти. Она выступает как профессиональная деятельность по подготовке, обеспечению процедур принятия и выполнения решений, принимаемых политическими руководителями всех ветвей и уровней государственной власти. Поэтому к государственным служащим в подлинном смысле слова относятся только лица, нанятые на работу государственными учреждениями (государством) на постоянной основе. Те же, кто заключил временные трудовые соглашения, не имеют статуса государственных служащих, хотя они и выполняют ряд их функций. Фактически "костяком" государственной службы являются профессиональные (карьерные) государственные служащие.

За рубежом государственную службу нередко называют административным управлением, а аппарат государственных органов - государственной администрацией. И судя по всему, не случайно, так как в государственной службе или в деятельности государственного аппарата определяющее значение имеют именно административные методы управления.

Государственная служба, как правило, состоит из трех уровней: федерального (национального), штатного (регионального) и местного (муниципального). В США, например, около 3 млн. служащих заняты в федеральной администрации, более 3 млн. - в различных государственных учреждениях штатов и около 5 млн. человек - в графствах, городах и районах ("дистриктах"). Государственная служба в США во многом определяет динамизм и эффективность развития общества.

Во Франции - стране классического чиновничества с

централизованной, иерархической системой государственной службы, разработан закон "О статусе чиновников", где перечислены основные принципы государственной службы. Это, в частности, принцип равного доступа на государственную службу, принцип конкурсного набора, пожизненного набора, право на вознаграждение за указанные услуги, право на пенсию и т.д.

Что касается принципа равного доступа на государственную службу, то на этот счет в различных странах имеются свои ограничения.

Во-первых, ограничения по национальному признаку. Так, в Конституции ФРГ говорится, что каждый гражданин имеет равный доступ ко всякой государственной должности в соответствии со своими склонностями и профессиональной квалификацией. Однако законодательство указывает, что претендент на это звание должен быть прежде всего немцем.

В Конституции Японии указано, что на государственную службу могут приниматься лица только японской национальности.

Во-вторых, ограничения по политическим признакам. Например, согласно Конституции ФРГ лица, претендующие на должности чиновника, должны предоставить гарантии своей политической благонадежности. Во многих других странах государственные служащие не имеют права заниматься политической деятельностью.

В-третьих, ограничение права на забастовку. Высшие и руководящие работники такого права лишены вообще, для остальных категорий служащих законы допускают возможность поддержать свои требования забастовочной акцией, но такой, которая не нарушает работы государственных служб.

В-четвертых, лица, стоящие на государственной службе, не имеют права прямо или косвенно заниматься коммерцией. Единственным видом дополнительной деятельности

для служащего является педагогическая и научная работа.

В-пятых, установлены возрастные барьеры при приеме на должности государственных служащих. Так, в США претенденты на постоянную гражданскую службу должны быть не старше 70 лет. В Японии предельный срок службы ограничен 60-ю годами.

Существуют и другие ограничения. Например, американским законом запрещено привлекать на гражданскую службу людей, злоупотребляющих спиртными напитками. Кроме того, если хоть один член данной семьи находится на службе, никакой другой ее член не имеет права претендовать на место в этой системе. Существует и общее правило, не всегда, правда, соблюдаемое, - служащий не имеет права принимать какие-либо подарки.

Кадровый менеджмент в системе государственной службы включает в себя следующие взаимосвязанные направления деятельности: набор (отбор) персонала, профориентация и социальная адаптация служащих, определение размеров зарплаты и системы льгот, обучение работников, карьерное передвижение, оценка работы служб управления персоналом и другие.

Кратко рассмотрим эти направления в порядке их очередности.

Набор (отбор) персонала. Штат государственных служащих за рубежом обычно комплектуется преимущественно на основе принципа пожизненного найма. Штатные профессиональные работники принимаются на работу на весь период трудовой деятельности, что обеспечивает им стабильную занятость, уверенность в завтрашнем дне.

В отношении возраста и условий выхода на пенсию существует различная практика. В одних странах оговаривается пенсионный возраст, в других (Великобритания) - требование ухода на пенсию может быть предъявлено лишь по документально оформленному медицинскому заключению, свидетельствующему о невозможности продолжать

работу.

Существуют два пути набора персонала: внешний (за счет лиц извне организации) и внутренний (за счет собственных работников). Положительная сторона первого пути в том, что в организации появляются новые люди с новыми идеями. Отрицательная же сторона состоит в том, что требуется длительный этап адаптации новых работников в организации, где сам новичок вначале может проявить себя не с лучшей стороны.

Во Франции, например, 2/3 руководящих должностей государственной службы заполняются исключительно за счет внутриведомственных конкурсов. Здесь исключается привлечение руководящих кадров "извне", кроме как на младшие должности.

Так же обстоят дела в Германии. Предварительный отбор кандидатов для работы в органах власти и их структурах в Германии происходит, как правило, на конкурсной основе. Каждый кандидат, подавший заявление, выдерживает испытание в результате изучения и сравнения рекомендаций и личных характеристик. Затем конкурс проводится анонимно. Кандидаты, выигравшие конкурс, направляются на учебу по какой-либо конкретной специальности: финансы, строительство, коммунальное хозяйство, здравоохранение, культура и т.д. После этого чиновник начинает работать классным специалистом, причем остается пожизненно в этой организации. Увольнение до пенсионного возраста возможно лишь в одном случае - если чиновник будет уличен во взяточничестве или ином проступке, недопустимом для государственного функционера. В этих случаях увольнение неотвратимо, и средства массовой информации всегда начеку.

Основанием для приема на государственную службу в Японии является соответствие кандидата объективным квалификационным требованиям к специальным знаниям и навыкам в сфере администрации по определенной специ-

альности. Для оценки способностей, квалификации и опыта кандидата существует система экзаменов.

Первичное назначение на государственную службу осуществляется на основе конкурсных экзаменов или в отдельных случаях - собеседований как особой формы оценки способностей кандидата. Экзамены предусматривают оценку его квалификации и исполнительности. Проводится медицинское обследование, позволяющее объективно оценить физические и психические способности кандидата исполнять официальные обязанности. По закону к экзаменам должны допускаться все лица на равных условиях и должна быть обеспечена достаточная гласность при их проведении.

Имена и оценки тех, кто прошел экзамены, вписываются в свидетельство о праве занимать соответствующую государственную должность в точном соответствии с результатами экзаменов. Срок действия этого свидетельства - один год.

Правом назначения на должность наделены главы министерств и ведомств, которые могут делегировать эти права другим высокопоставленным чиновникам внутри своих министерств и ведомств. Право временного снятия с должности, восстановления в должности, увольнения и отставки, как и право наложения дисциплинарных взысканий, принадлежит лицу, назначившему того или иного чиновника на должность. Эти права регулируются определенными правилами. Так, никто не может быть назначен на должность, если он не отвечает требованиям Закона о государственных служащих. Когда тот или иной человек впервые назначен или повышен в должности, то он не менее шести месяцев работает в должности условно. В этот период впервые принятый на службу не обладает статусом, гарантированным для государственных служащих.

В США каждое ведомство, объявляя конкурс на замещение вакансий, определяет особые требования, которым

должен соответствовать кандидат на ту или иную должность. В число этих требований обычно входит знание не только теории управления, права и т.д., но и особенно того предмета, которым предстоит заниматься государственно-му служащему. При отборе на работу кандидаты, как правило, проходят тестирование на профессиональную пригодность. Оно позволяет с известной долей вероятности определить уровень развития у индивида необходимых навыков, знаний, личностных качеств и т.д.

Своеобразным тестом на честность является, например, широко используемый в США прибор, регистрирующий изменения в дыхании, кровяном давлении, пульсе, реакции кожи и фиксирующий эти изменения на бумаге - это полиграф, называемый иногда "детектором лжи". Человеку, к которому подключен полиграф, задают различные вопросы: сначала нейтральные, чтобы выявить его нормальное состояние, затем очень острые, чтобы зарегистрировать ответ, сделанный под давлением.

Первоначально полиграф создавался для полицейской работы, но теперь он в большей степени используется для проверки данных служащих и иных сфер занятости. Его использование обходится значительно дешевле других методов проверки. Однако для работы с полиграфом нужны квалифицированные специалисты, кроме того, с его помощью можно проверить не всех служащих. Одним очень легко солгать, они обманывают и полиграф; другие, напротив, очень эмоционально реагируют на простые вопросы и, будучи честными, выглядят по показаниям полиграфа лжецами.

По французскому праву чиновником является лицо, назначенное на постоянную должность, которое включено в штат и получило ранг в иерархии административных органов, служб, административных учреждений государства или местных коллективов. Первое условие означает, что данная должность создана на постоянной основе. Второе

условие - это акт, по которому служащего вводят в штат государственной службы, административного органа, награждая званием, рангом. Введение в штат дает определенное положение на службе, и служащий окончательно входит в административную иерархию до конца своей профессиональной жизни. Получение ранга - это первый этап в карьере чиновника.

Таким образом, отбор на основе строгих объективных критериев профессиональной и этической пригодности позволяет государственным служащим успешно выполнять свои функциональные обязанности.

Профорентация и социальная адаптация служащих. Необходимость профорентации и социальной адаптации государственных служащих вызывается отсутствием у новичков должного мастерства, чувством их дискомфорта в незнакомом месте. Поэтому принципиальные цели профорентации состоят в том, чтобы уменьшить стартовые издержки и дать возможность новому служащему быстрее достичь общих стандартов выполнения работ, снизить чувство неопределенности, приобрести чувство удовлетворенности работой. Профорентация нужна и для того, чтобы по возможности быстрее сделать труд новичка как можно более производительным.

Профорентация и социальная адаптация служащих вначале происходит, как правило, во время прохождения испытательного срока приема на работу. Он существует почти во всех странах. Его продолжительность обычно колеблется в пределах одного-двух лет. На протяжении этого срока претендент исполняет свои должностные обязанности, но еще не зачисляется в штат постоянных сотрудников, что происходит лишь по итогам аттестации.

В США имеются специальные центры профорентации не только при государственных службах, но и при колледжах и университетах, а также частные центры профорентации.

В Великобритании главным координатором в вопросах профориентации является служба занятости молодежи, в ней насчитывается 4 тыс. консультантов и их помощников. Во Франции этой работой занимается Министерство образования, руководящее национальной службой информации. В рамках системы профессиональной ориентации регулярно переиздаются "Словарь профессий", "Справочник профессий" и "Справочник наиболее требуемых профессий". В них содержатся подробные описания нескольких тысяч специальностей, их особенностей, требований, предъявляемых к работнику, величины зарплаты и т.д. В этих изданиях перечислены и профессии государственных служащих.

Социальная адаптация служащих требует достаточно длительного времени, ибо любой государственный служащий - это личность, которая должна вобрать в себя групповые ценности и нормы поведения.

Определение размеров заработной платы и системы льгот.

В США основным видом стимулирования государственных служащих являются денежные выплаты. Как правило, они состоят из двух частей: заработной платы, выплачиваемой за выполненную работу, и дополнительных льгот. Кроме того, существует целая система моральных стимулов.

Минимальная заработная плата устанавливается с учетом среднего уровня оплаты труда в частном секторе. Разрыв в уровне оплаты служащих высших и низших варьируется в пределах 1:7 - 1:12 в разных странах.

Продолжительный стаж работы поощряется увеличением длительности оплачиваемого отпуска (дополнительная неделя за 7-10 лет службы). Дополнительные дни отпуска или премиальные выплачиваются также за сверхурочную работу. Используются и другие подходы к мотивации государственных служащих: это может быть гибкий график

рабочего времени, дающий работнику право распоряжаться частью своего рабочего времени, но не в ущерб делу; торжественное вручение премий, ценных подарков отличившимся и т.д.

Учитывая разное восприятие ценности дополнительных льгот разными служащими, используется "система вознаграждения по принципу кафетерия", когда чиновник в установленных пределах сам выбирает тот пакет льгот, который представляет для него наибольший интерес. Таким образом создаются побудительные стимулы для человека к работе в интересах работодателя.

Обучение работников имеет огромное значение для нормального функционирования и развития власти. Государство только тогда может стабильно, компетентно и профессионально выполнять свои функции, когда сформирует стабильный, компетентный и профессиональный корпус государственных служащих. Кадры во все времена решали, решают и будут решать все. Главное для них - высокий профессионализм.

Учеба немецких чиновников, например, начинается еще до поступления на государственную службу. Согласно федеральному закону о чиновниках, претендент на занятие вакансии должен пройти предварительную специальную подготовку. Ее форма и продолжительность устанавливаются сообразно служебной иерархии. Для службы на низшем уровне, имеющей вспомогательно-технический характер, необходимо иметь за плечами успешно оконченную народную школу и подготовительную службу. Для службы среднего уровня нужно иметь документ об окончании той же народной школы, но помимо этого надо пройти служебную подготовку в течение одного года, а также сдать специальный экзамен на право занимать должность. К службе в звеньях повышенного уровня допускаются лица, окончившие среднюю школу, имеющие специальную трехлетнюю подготовку и сдавшие экзамен, подтверждающий

степень овладения претендентом определенными должностными функциями. И, наконец, на высший уровень (по численности это около 3% всего чиновничьего корпуса) допускаются специалисты с высшим образованием, сдавшие первый государственный экзамен, а затем после двухлетней подготовительной службы - второй государственный экзамен.

Достаточно насыщенный, напряженный учебный курс, строгий экзамен еще до замещения должности (а при сроке в 1-3 года это равносильно получению еще одного образования) отнюдь не гарантируют чиновнику беззаботного бытия в процессе службы. Объем информации, необходимый чиновнику для выполнения его обязанностей, постоянно расширяется, так как эта информация быстро устаревает и ее надо обновлять. Специалисты считают, что знания, полученные в школе или вузе, достаточны лишь для первых 3-5 лет работы, после чего требуется переподготовка. Чтобы удержаться на уровне предъявляемых требований, следует постоянно пополнять свои знания, совершенствовать навыки. В противном случае можно не пройти очередную аттестацию и потерять место, которое занимаешь.

Во Франции сложилась практика стажировок для государственных служащих в других (смежных) ведомствах с целью изучения их работы, прохождения краткосрочных курсов повышения квалификации с отрывом и без отрыва от основной работы, специальных курсов, связанных с подготовкой к сдаче экзамена на очередную должность.

В США, чтобы выйти на общегосударственную орбиту, кандидату необходимо пройти ряд ступеней практической деятельности и учебы. Прежде чем гражданин займет высокий пост, он пройдет шлифовку в престижном университете, загранкомандировках, стажировках в министерствах, аппаратах партии, конгресса и т.д. Все это способствует формированию качеств, которыми должен обладать ква-

лифицированный чиновник, отвечающий интересам правящих кругов своего общества.

В США на первые и вторые роли государственных служащих выдвигаются лица, имеющие ученую степень доктора или магистра. Лица, имеющие высшее образование, могут претендовать на должности среднего звена управления.

Следует отметить, что подготовка управленческих кадров требует больших затрат времени и финансовых расходов (так, например, год обучения одного человека по магистерской программе стоит в США 15 тыс. долларов).

Для стимулирования служащих к постоянному повышению своей квалификации в США применяются следующие меры: моральное воздействие (создание в среде работников "учебного климата", атмосферы не только полезности и важности учебы, но и настойчивой необходимости постоянного совершенствования знаний); административные меры - создание условий нетерпимости к не желающим учиться (отказ от повышения их в должности и т.д.); законодательные меры - лицензирование на три-пять лет с последующей аттестацией. Одновременно государственные служащие США имеют право на информацию о внутриведомственных вакансиях и конкурсах на их замещение, о возможностях повышения уровня образования, о порядке прохождения переквалификации и т.д.

Карьерное передвижение по своим характерным чертам напоминает армейскую службу. Так, во всех странах в рамках государственной службы создана сложная иерархическая система. В США, например, установлены квалификационные разряды с I по XVIII. XVII-XVIII разряды квалифицируются как высшее (политическое) звено управления, XVI - руководящее звено чиновников, XV-XIII - среднее звено, XII-I - основной штат, включающий служащих и рабочих, вспомогательный персонал.

Традиционно успешной в Америке считается верти-

кальная карьера (когда служащего повышают в должности снизу вверх). При этом ставка делается на яркую личность, способную изменить организацию в лучшую сторону.

Обязательным условием занятия очередной административной должности являются сдача соответствующих экзаменов, прохождение конкурса и ежегодных аттестаций. При аттестации учитывается повышение профессионального уровня и компетентности, организаторские способности и моральные качества претендента.

Существует определенный набор организаторских качеств, которым должен соответствовать служащий, претендующий на соответствующие разряды:

- целеустремленность - умение поставить четкую и ясную цель и стремиться к ее достижению;
- гибкость - способность реально оценивать обстоятельства, адаптироваться к ним;
- работоспособность - способность длительно выполнять работу с высокой эффективностью;
- дисциплинированность - подчинение установленному порядку, умение налаживать и поддерживать дисциплину в коллективе.

При аттестации государственных служащих учитываются нравственные качества претендента. Законом о реформе гражданской службы 1978 г. в США предусмотрен этический кодекс государственных служащих, в соответствии с которым чиновник обязан:

- защищать Конституцию страны, ее законы и решения правительственных органов; никогда не участвовать в их нарушении и не уклоняться от их исполнения;
- выдавать полноценную дневную работу за полную дневную оплату;
- никогда не дискриминировать других путем предоставления другим особых льгот или привилегий за вознаграждение или без него;
- никогда не принимать для себя или членов своей семьи

никаких благ, не пользоваться преимуществами при обстоятельствах, которые могут быть созданы определенными людьми для оказания влияния на исполнение чиновником государственных обязанностей;

- не давать никаких личных обещаний, связанных с обязанностями по службе, поскольку государственный служащий не имеет права на личное высказывание, которое могло бы быть связано с выполнением общественного долга;

- никогда не использовать информацию, полученную конфиденциально во время выполнения служебных обязанностей, как средство извлечения личной выгоды.

В соответствии с уровнем профессиональной подготовки, организаторских и нравственных качеств служащим присваивается очередная квалификационная разряд.

В Японии карьера служащего чаще носит горизонтальный характер (когда, например, работник управления среднего звена через каждые 4-5 лет перемещается в другие отделы, занимая равные прежнему статусу должности). Карьера японского чиновника начинается, например, со стажировки в определенном министерстве. Первые четыре года он "вращается по кругу", поработав за это время во всех главных и ведущих управлениях министерства. За эти годы он изучает на практике все ведущие должности в министерстве. Такая практика позволяет улучшить систему горизонтальных связей между отделами и службами, готовить чиновников, ориентирующихся в различных сферах деятельности, улучшать моральный климат в коллективе.

В Германии вопросы карьеры, роста социальной значимости государственных служащих также связаны с решением задач непрерывного профессионального развития. Здесь не реже чем раз в пять лет проводится аттестация работников государственной службы. По шестибальной шкале аттестуемые оцениваются по следующим признакам:

- сообразительность (способность быстро и дифференцированно воспринимать суть дела);
- мыслительные способности (умение анализировать проблемы и делать выводы);
- специальные знания (их широта и глубина);
- готовность к труду (в том числе к выполнению задач, не входящих в его компетентность);
- адаптивность (способность приспосабливаться к новой ситуации или новому способу решения задачи);
- организационные способности (умение рационально планировать и организовывать);
- личная инициатива (готовность и способность выявить проблемы и найти пути их решения по собственной инициативе);
- способность принимать решения и реализовывать их (в том числе, готовность отстаивать свои планы, несмотря на внешнее сопротивление);
- умение вести переговоры (включая способность прислушиваться к мнению партнера и убедительно аргументировать свои мысли);
- качество труда;
- способность к выражению своих мыслей письменно и устно (в том числе и перед большой аудиторией);
- способность выдерживать большие нагрузки и адекватное поведение в стрессовых ситуациях;
- способность руководить (включая постановку целей, мотивацию, организацию и контроль);
- стиль служебного общения (с начальниками и подчиненными, коллегами);
- стиль общения с другими гражданами (отзывчивость, коммуникативность).

Продолжительность нахождения на одной должности в зависимости от степени ее сложности в Германии составляет от 2 до 5 лет.

Таким образом, опыт карьерного продвижения в систе-

ме государственной службы в большинстве стран показывает, что главным критерием при этом является профессиональная квалификация, результаты ее практической реализации. Стаж работы и нравственные качества учитываются как дополнительные факторы. В основном продвижение по службе обуславливается учетом совокупности факторов, включающих образование, квалификацию, способности, стаж работы чиновника. Причем в ряде стран для продвижения по службе требуется проработать определенное время в предыдущем звании или ранге. На государственной службе практически отсутствует "движение вниз", то есть понижение в должности из-за недостаточно успешной работы.

Службы управления персоналом. Эффективность управления персоналом во многом зависит от уровня профессиональной компетентности работников кадровых служб. Поэтому управление персоналом возведено в ранг первостепенных направлений работы государственных служб. Эта деятельность хорошо финансируется. Зарубежный опыт показывает, что руководитель службы управления персоналом предприятия наделен широкими полномочиями.

При всем многообразии существующих подходов к этой проблеме в различных странах основными, наиболее общими тенденциями являются: формализация методов и процедур отбора кадров, разработка научных критериев их оценки, научный подход к анализу потребностей управленческого персонала, выдвижение молодых и перспективных работников, повышение обоснованности кадровых решений и их широкая гласность, системная увязка хозяйственных и государственных решений с основными элементами кадровой политики.

Служба управления персоналом в США, например, состоит из трех уровней: 1) кадровых служб в министерствах и ведомствах, осуществляющих практическую работу в со-

ответствующих ведомствах; 2) межведомственных органов, определяющих эту политику во исполнение действующего законодательства, контролирующих ее реализацию и осуществляющих практическую помощь министерствам и ведомствам; 3) высших законодательных инстанций и их контролирующих органов, отслеживающих и систематически оценивающих эффективность государственной службы, осуществляющих совершенствование законодательной базы и постоянный контроль как деятельности министерств и ведомств, так и межведомственных органов по работе с кадрами. Помимо этого действует обычный механизм контроля деятельности государственных учреждений, в частности через процедуру разработки бюджета и контроля за его исполнением. В США существует норма: на 1 000 работников иметь 10 кадровиков, в том числе 6 из них - с высшим специальным образованием.

В настоящее время в развитии кадрового менеджмента за рубежом просматриваются три наиболее важные тенденции.

Первая из них связана с ужесточением требований к государственным служащим, предъявляемых к их профессиональной подготовке и соблюдению ими этических норм. В профессиональной подготовке особое внимание уделяется повышению компьютерной грамотности, что вызвано не только широким применением компьютерной техники в управлении, но и усилением внедрения достижений научно-технического прогресса в организацию работы в целом.

Вторая тенденция - усиление внимания к организационной структуре, а также к различным формам демократизации, участию рядовых служащих в выполнении управленческих функций. Демократизация управления, участие в управлении - это реальность, свидетельствующая о том, что за демократическими формами управления - будущее.

Третья тенденция - усиление международного характе-

ра кадрового менеджмента. В связи с чем возникает очень много новых вопросов. Важнейшие из них - что есть общего и особенного в управлении персоналом, какие закономерности, формы, методы управления являются универсальными, какие действуют в конкретных условиях разных стран, в чем состоят особенности национального стиля в управлении персоналом и другие.

Таким образом, можно сделать вывод, что в последнее время в теории и практике зарубежного кадрового менеджмента произошли существенные изменения, которые необходимо внимательно изучать и при необходимости внедрять все лучшее в России, учитывая особенности переходного периода и национальную специфику.

Какие стороны зарубежного опыта могут представить для России первостепенный интерес? На наш взгляд, это, прежде всего, обеспечение соответствующего профессионализма и формирование имиджа государственных служащих, престижа государственной службы, что делает стабильным приток в эту сферу молодых талантливых людей. Внимательного изучения заслуживает весь цикл отбора, подготовки и продвижения кадров, включая мотивационные аспекты. Полезно изучить все стороны работы, связанной с управлением, который может быть использован на благо России.

Одновременно не следует увлекаться некритическим заимствованием опыта функционирования государственной службы в зарубежных странах. Заимствуя чужой опыт, правильно поступает, на наш взгляд, тот, кто проверяет перенимаемое на практике, и делает это настойчиво, упорно, изо дня в день: не один раз попробует, прежде чем примет решение: приживается новация или нет.

Изучение мирового опыта - это не разовое мероприятие или кампания. Оно должно составлять одну из постоянных функций государственного управления, один из элементов государственной кадровой политики, исключая такие

крайности, как сначала повальное восхваление чужого опыта, а затем столь же массовое его охаивание и последующее забвение.

Контрольные вопросы и задания

1. Какие ограничения для занятия должности государственного служащего существуют в зарубежных странах?
2. Раскройте особенности набора (отбора) персонала государственных служащих в Германии?
3. Каков механизм профориентации и карьерного продвижения государственных служащих во Франции?
4. Охарактеризуйте структуру и содержание управления персоналом государственной службы в США.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Концепция государственного заказа на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти

В условиях перехода к социально ориентированной рыночной экономике объективной необходимостью стал процесс создания принципиально новой системы взаимоотношений государства и его органов с образовательными учреждениями, способными осуществлять профессиональную переподготовку и повышение квалификации государственных служащих. Реформируемая ныне административно-командная система управления предусматривала в сфере обучения кадров такие принципы своего функционирования, которые создавали монополизм государства как при формировании спроса на образовательные услуги, так и при его удовлетворении силами государственных образовательных учреждений, финансируемых исключительно из государственного бюджета.

Гарантированное, независимое от результатов ежегодное финансирование, жесткая регламентация прав и обязанностей образовательных учреждений, контроль за содержанием, формами, сроками и продолжительностью обучения, закрепление подлежащих обучению кадров за учебными заведениями, монополизм государства при создании и ликвидации образовательных учреждений делали систему профессиональной переподготовки и повышения квалификации кадров недостаточно эффективной, негибкой, практически не реагирующей на изменяющиеся потребности в обучении кадров. Создаваемая сверху система не была ориентирована на возникающий спрос в профессиональной переподготовке и повышении квалификации кадров, а жесткое закрепление кадров за образовательными учреждениями, а также их отраслевая специализация не

побуждали к широкому использованию в учебном процессе эффективных методов, технологий и средств обучения. Сама система профессиональной переподготовки и повышения квалификации кадров формировалась на основе идеологизированных, политизированных социалистических ценностей.

Кардинальные преобразования во всех сферах жизни общества требуют коренной перестройки кадровой работы. Однако новые возможности, открывшиеся в результате социально-экономических реформ, пока реализуются слабо. Унаследованные институты и традиции власти принципиально не приспособлены к решению новых задач. Нет у нас в достаточном количестве и обученных кадров¹. Многие знания, умения и навыки, традиции и привычки значительной части государственных служащих, сформировавшихся в других условиях управления и хозяйствования, стали существенным тормозом перехода к рынку.

В итоге продолжает усугубляться отставание кадрового потенциала от потребностей социально-политических и экономических преобразований. Выдвигаемые жизнью новые, более сложные задачи не подкрепляются ростом профессиональной подготовки, управленческой культуры, психологической устойчивости кадров, их умения работать в кризисных и экстремальных ситуациях. Это стало серьезным препятствием для перехода к демократической системе управления, многообразию форм собственности, формированию рыночных отношений, реализации в целом задач экономического и социального обновления общества.

Особенно трудно и противоречиво развиваются кадровые отношения в государственном аппарате. Политика в сфере профессиональной переподготовки и повышения

¹ См.: Порядок во власти - порядок в стране. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. 6 марта 1997 года. - М., 1997. С.9.

квалификации кадров государственной службы должна учитывать кризисное состояние кадрового корпуса государственных служащих. В федеральных и региональных органах исполнительной власти только за 1994-1995 гг. было обновлено около 60% работников аппарата федеральных и 30 % - региональных органов исполнительной власти.

Наблюдается массовый отток наиболее квалифицированных кадров государственной службы в различные негосударственные структуры, которые имеют возможность обеспечить им условия оплаты труда и материально-бытового обеспечения на порядок выше, чем на государственной службе.

По данным Госкомстата России в 1994-1996 гг. впервые за многие годы выбытие работников из центрального аппарата федеральных министерств и ведомств за три последние года превышает их прием. Это результат того, что работа в государственном аппарате становится мало привлекательной и непрестижной. Федеральные органы государственной власти не имеют возможности улучшить жилищные условия своим сотрудникам, им не выделяются в достаточном объеме средства на медицинское обслуживание.

В государственном аппарате и вокруг него сложилась парадоксальная ситуация. Из-за низкой зарплаты работники аппарата не видят стимулов к хорошей работе. В обществе же сложилось устойчивое мнение, что чиновникам вообще не за что платить. Выход может быть в том, чтобы внимательно разобраться с проблемой соотношения стимулирования труда и ответственности за его результаты в государственном аппарате. Многое здесь еще предстоит проработать. Это первый аспект проблемы.

С другой стороны, обозначилась тенденция роста численности работников аппарата органов государственной власти: за последние три года государственный аппарат,

несмотря на меры по сокращению, превысил 1064 тыс. человек (в 1991 г. его численность составляла 716 тыс. человек). И этот рост происходит на всех уровнях управления.

Особо высокими темпами увеличивался аппарат исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации. Этот процесс наблюдался в Калининградской, Новосибирской, Сахалинской областях, в Москве, Санкт-Петербурге и многих других регионах.

Даже беглый анализ показывает всю нелогичность формирования и содержания громоздкого бюрократического аппарата. Численность управленцев в Свердловской области, например, в два раза больше, чем в Хабаровском или Ставропольском краях, а в Ростовской области - значительно выше, нежели в аналогичных по численности населения и промышленному потенциалу областях (Пермской, Оренбургской, Кемеровской, Новосибирской).

Во многих случаях люди, пришедшие на смену партийно-номенклатурной и хозяйственной элите, существенно обогатили творческий потенциал государственной власти, внесли элементы обновления в деятельность органов государственного управления.

Однако процесс обновления кадров нередко проходил бессистемно, форсированными темпами, что привело к снижению профессиональной компетентности части аппарата, особенно его руководящего состава. На должности руководителей аппаратов и их подразделений, помощников и советников нередко назначались люди без прохождения общепринятых на государственной службе процедур, как правило, исходя из принципов личной надежности и верности ценностям демократии. Отбор кадров как таковой, как форма альтернативности и конкурсности не проводился. Значительная часть назначенных не имела управленческих навыков, а профессионализм рассматривался как факультативный критерий оценки кандидата.

Следствием отсутствия стандартов и процедур отбора

на государственную службу становится дефицит профессионализма и компетентности государственных служащих в решении проблем. Неоднократно отмечаемые низкий уровень исполнительской дисциплины, общей правовой культуры, отсутствие стимулов к приращению знаний и самообразованию приводят к сдерживанию, а иногда и противодействуют реализации принятых решений. Неумение анализировать ситуацию, учитывать последствия практических шагов, организовывать и контролировать выполнение принимаемых мер и программ усугубляются стихийностью и хаотичностью мероприятий по организации профессиональной подготовки государственных служащих.

Бессистемное обновление кадров привело к снижению профессиональной компетентности части аппарата, особенно его руководящего состава. Менее 10% руководителей подразделений и лишь 3% руководителей органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации имеют юридическое образование и управленческую подготовку. Многие из них не обладают достаточным опытом в области государственно-политического менеджмента. Большая часть государственных служащих не продолжает своего профессионального образования и лишь треть прошла переподготовку на курсах повышения квалификации длительностью всего в одну - две недели. Все это сказалось на профессионализме кадров государственной службы, на их способности эффективно решать задачи преобразования экономики и социальной сферы.

По данным Госкомстата России в федеральных органах исполнительной власти:

- наблюдается увеличение удельного веса лиц со средним профессиональным образованием (с 9,2% в 1995 г. до 11,2% в 1997 г.) с одновременным уменьшением доли лиц с высшим профессиональным образованием (с 83,4% в 1995 г. до 82,4% в 1997 г.);

- увеличился удельный вес государственных служащих - дипломированных специалистов в области юриспруденции (с 3,% в 1995 г. до 4,6% в 1997 г.);

- по сравнению с 1995 г. снизился на 1% удельный вес государственных служащих, не имеющих профессионального образования вообще.

Во-вторых, существовавшая система профессиональной переподготовки и повышения квалификации руководящих кадров и специалистов в своем прежнем виде не вписалась в создаваемые рыночные механизмы управления народным хозяйством и требовала коренной перестройки. После перехода в 1990 г. на полный хозяйственный расчет и прекращение финансирования образовательной деятельности из государственного бюджета большинство образовательных учреждений резко сократило контингент слушателей и перешло на коммерческую деятельность, как правило, не связанную с обучением кадров. Попытка Роскадров в 1992 г. создать на прежних принципах единую систему подготовки, профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных служащих на базе Академии общественных наук при ЦК КПСС и высших партийных школ ЦК КПСС также не увенчалась успехом.

Не было принято во внимание то обстоятельство, что в условиях крайне ограниченных финансовых возможностей эффективными формами государственного регулирования целесообразнее считать не прямое финансирование отдельных образовательных учреждений (как это было задумано, а затем и частично реализовано на практике), а федеральные целевые кадровые программы и государственные заказы на обучение кадров, основанные на рыночных механизмах организации подготовки кадров. При этом стало ясно, что для внедрения **рыночного механизма** в процесс переподготовки и повышения квалификации государственных служащих необходимо создать **рынок спроса образовательных услуг и рынок их предложений**.

Для создания **рынка спроса** было сделано следующее.

1) В Федеральном законе “Об основах государственной службы Российской Федерации” (статья 6, п. 4) в квалификационных требованиях по должностям федеральной государственной службы были прописаны требования к образованию граждан, претендующих на государственные должности (или их занимающих), т.е. был заложен **стимул к переподготовке и повышению квалификации**.

2) Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 сентября 1994 г. № 1047 были установлены две нормы, делающие **обязательным** повышение квалификации:

- для каждого государственного служащего - не реже одного раза в пять лет;

- для лиц, впервые принятых на государственную службу, - в течение первого года работы.

3) Указом Президента Российской Федерации от 29 апреля 1996 г. № 604 было утверждено Положение о проведении **конкурса** на замещение вакантной государственной должности федеральной государственной службы, в соответствии с которым “конкурс в государственном органе объявляется при наличии вакантной государственной должности и **отсутствии резерва** “государственных служащих для ее замещения”. Тем самым создана **мотивация** к формированию резерва, а так как резерв необходимо обучать, то появился еще один **стимул** к переподготовке и повышению квалификации.

4) Был также сконструирован механизм государственного заказа на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих. Он представляет собой систему правил справедливого распределения ограниченной суммы финансовых ресурсов (бюджетных средств) среди федеральных министерств и ведомств, которые при этом становятся государственными заказчиками. **Это стало главным условием создания рынка спроса: у покупателей**

появляются деньги!

5) Наконец, постоянное сокращение государственного аппарата также стимулирует оставшихся государственных служащих повышать свою квалификацию. Надо научиться работать за тех, кто попал под сокращение штатов.

Для создания рынка предложений образовательных услуг было предусмотрено следующее:

а) внедрить **конкурсную систему** размещения государственного заказа. С этой целью совместным постановлением Минтруда России и Госкомвуза России было утверждено Временное положение о порядке проведения конкурса, которое содержит алгоритм и условия его проведения;

б) предоставить право министерствам и ведомствам (государственным заказчикам) размещать государственный заказ в образовательных учреждениях **любых форм собственности**, имеющих соответствующую **лицензию** или положительное **письменное заключение** Минобразования России;

в) организовать **презентацию** учебных заведений (на добровольных основах) с целью заинтересовать будущих заказчиков, “понравиться” им, завязать с ними контакты, а затем и подписать государственные контракты (договоры на обучение).

Государственный заказ представляет собой задание Правительства Российской Федерации федеральным органам исполнительной власти (государственным заказчикам) на очередной календарный год обеспечить профессиональную переподготовку и повышение квалификации государственных служащих в пределах средств, предусмотренных в федеральном бюджете на эти цели.

Впервые в концептуальном плане проблема государственного заказа на обучение кадров государственной службы была проработана в Департаменте государственной службы Аппарата Правительства Российской Федерации и в Минтруде России. Результатом этой проработки явились

три постановления Правительства Российской Федерации (от 13 сентября 1994 г. № 1047¹ “Об организации переподготовки и повышения квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти”, от 30 декабря 1994 г. № 1462² “Об утверждении Положения о государственном заказе на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти” и от 11 августа 1995 г. № 805 “О межведомственной комиссии по переподготовке и повышению квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти”)³ и Указ Президента Российской Федерации от 7 февраля 1995 г. № 103 “О государственном заказе на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих”⁴.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 сентября 1994 г. № 1047 были установлены периодичность и продолжительность повышения квалификации и профессиональной переподготовки⁵.

Повышение квалификации государственных служащих проводится в соответствии с имеющимися потребностями, но не реже одного раза в пять лет, и осуществляется в образовательных учреждениях высшего профессионального или дополнительного образования. Для лиц, впервые принятых на федеральную государственную службу, повышение квалификации в течение первого года работы является обязательным.

Профессиональная переподготовка государственных служащих федеральных органов исполнительной власти

¹ См.: Подготовка, переподготовка и повышение квалификации государственных служащих. Сборник нормативных и методических материалов. - М., 1996. С. 57-58.

² См.: там же. С. 59-60.

³ См.: там же. С. 61-62.

⁴ См.: Подготовка, переподготовка и повышение квалификации государственных служащих. Сборник нормативных и методических материалов. - М., 1996. С. 55-56.

⁵ См.: там же. С. 57-58.

организуется руководителем соответствующего органа при необходимости назначения на федеральную государственную должность иного профиля (специализации) и осуществляется в образовательных учреждениях высшего профессионального или дополнительного образования.

В зависимости от групп федеральных государственных должностей и форм обучения устанавливаются следующие сроки профессиональной переподготовки: от трех до шести месяцев - с отрывом от государственной службы и от шести месяцев до одного года - без отрыва от государственной службы.

Конкретные сроки и формы повышения квалификации и профессиональной переподготовки государственных служащих федеральных органов исполнительной власти определяются их руководителями.

Также было признано целесообразным в проектах федерального бюджета на соответствующий год предусматривать выделение федеральным органам исполнительной власти отдельной строкой бюджетных средств на переподготовку и повышение квалификации кадров в объемах устанавливаемого Правительством Российской Федерации государственного заказа на эти цели.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 1994 г. № 1462 было утверждено Положение о государственном заказе на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти. Основным назначением указанного Положения является обеспечение единства методов и форм разработки и порядка реализации государственного заказа федеральными органами исполнительной власти.

Положение устанавливает общие правовые и экономические принципы формирования, размещения и исполнения на контрактной (договорной) основе государственного заказа образовательными учреждениями высшего или до-

полнительного профессионального образования независимо от их организационно-правового статуса.

Основой формирования государственного заказа являются заявки федеральных органов исполнительной власти на бюджетное финансирование переподготовки и повышения квалификации кадров, сформированные в соответствии с расчетом потребности в обучении кадров на календарный год.

Государственный заказ содержит следующие сведения:

- численность подлежащих обучению государственных служащих (отдельно по программам переподготовки и по программам повышения квалификации);

- объем средств, выделяемых на обучение кадров (отдельно за повышение квалификации и за переподготовку);

- объем средств на возмещение транспортных и командировочных расходов при направлении государственных служащих на переподготовку или повышение квалификации за пределы регионов проживания (на 1996 и 1997 гг. не планировался);

- сведения по финансированию работ и услуг, связанных с обучением государственных служащих федеральных органов исполнительной власти.

Государственный заказ рассчитывается на основе:

- прогнозируемой численности государственных служащих, подлежащих обучению по должностным категориям, направлениям, видам, формам и срокам обучения;

- нормативов затрат на обучение государственных служащих в образовательных учреждениях;

- нормативов возмещения транспортных и командировочных расходов;

- других экономических нормативов.

Разработка и утверждение экономических нормативов для формирования государственного заказа должны осуществляться Минтрудом России совместно с Минобрзао-

ванием России по согласованию с Минфином России. Предусматривается ежегодный пересмотр экономических нормативов с учетом прогнозируемых темпов инфляции, индексаций ставок (окладов) единой тарифной сетки по оплате труда работников бюджетной сферы, а также экономической ситуации на рынке образовательных услуг.

В качестве базового экономического норматива принята стоимость одного человека/часа каждого из видов обучения. При его расчете за основу берется тарифный коэффициент 17 разряда по действующей единой тарифной сетке, умноженный на минимальную тарифную ставку.

Экономические нормативы дифференцируются в зависимости от групп должностей государственных служащих, установленных Реестром государственных должностей федеральных государственных служащих, путем введения следующих поправочных коэффициентов:

Таблица 1

Группа должностей	Поправочный коэффициент
Младшие	1,0
Старшие	1,25
Ведущие	1,5
Главные	1,75
Высшие	2,0

Необходимость дифференциации экономических нормативов обусловлена различием удельных затрат на обучение государственных служащих по разным группам государственных должностей: чем выше группа, тем, как правило, меньше численность слушателей в учебных группах (в связи с большей индивидуализацией обучения), тем более квалифицированные преподаватели привлекаются к проведению занятий и т.д.

Размещение государственного заказа в образовательных учреждениях, имеющих лицензию на осуществление дополнительного профессионального обучения государственных служащих, должно осуществляться государственными заказчиками, как правило, на конкурсной основе в период формирования заявок на государственный заказ.

Минтрудом России и Госкомвузом России с целью реализации принципа конкурсности при размещении государственного заказа было утверждено совместным постановлением от 27 марта 1996 г. № 16/1 Временное положение о порядке проведения конкурса образовательных учреждений при размещении государственного заказа на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти¹. Оно предусматривает, что организатором конкурса является федеральный орган исполнительной власти (государственный заказчик), который принимает решение об объявлении конкурса, форме и сроках его проведения.

Конкурс может быть открытым с предварительной квалификацией его участников (организатором конкурса проводится предварительный отбор образовательных учреждений, пожелавших принять в нем участие) или закрытым, при котором предложение принять участие в конкурсе направляется определенному кругу образовательных учреждений по выбору организатора конкурса.

Для организации конкурса в федеральном органе создается конкурсная комиссия. Для участия в конкурсе образовательному учреждению, независимо от его организационно-правовой формы, необходимо получить в установленном порядке лицензию на право ведения образовательной деятельности по соответствующему направлению профессиональной переподготовки или повышения квали-

¹ См.: Подготовка, переподготовка и повышение квалификации государственных служащих. Сборник нормативных и методических материалов. - М., 1996. С. 77-79.

фикации государственных служащих. Если соответствующая лицензия не получена, то достаточно получить положительное письменное заключение Минобразования России.

Кроме лицензии, образовательному учреждению для участия в конкурсе необходимо организовать учебный процесс в соответствии с требованиями, установленными Государственным образовательным стандартом дополнительного профессионального образования (повышение квалификации и переподготовка) федеральных государственных служащих, утвержденным приказом Госкомвуза России от 25 декабря 1995 г. № 1700. Стандарт устанавливает: структуру дополнительного профессионального образования федеральных государственных служащих; общие требования к образовательным программам профессиональной переподготовки и повышения квалификации и условиям их реализации; общие нормативы учебной нагрузки слушателей образовательных учреждений, осуществляющих профессиональную переподготовку и повышение квалификации государственных служащих; требования к образовательным учреждениям, реализующим программы профессиональной подготовки и повышения квалификации государственных служащих; общие требования к перечню направлений дополнительного профессионального образования федеральных государственных служащих.

По итогам конкурса после согласования с Минтрудом России федеральные органы исполнительной власти заключают договоры с образовательными учреждениями, прошедшими конкурс, и предоставляют их обратно в Минтруд России с целью получения необходимых бюджетных средств. Спорные вопросы рассматриваются в установленном порядке соответствующим федеральным органом исполнительной власти.

Государственный заказ на очередной календарный год оформляется в следующем порядке:

- государственные заказчики не позднее 1 мая предшествующего года представляют в Минтруд России заявки на бюджетное финансирование переподготовки и повышения квалификации государственных служащих на очередной календарный год с необходимыми расчетами;

- Минтруд России формирует проект государственного заказа и по согласованию с Минфином России представляет его вместе с пояснительной запиской не позднее 1 июля предшествующего года в Правительство Российской Федерации.

Основной показатель государственного заказа - объем выделяемых средств из федерального бюджета на соответствующий год, как утверждает Президент Российской Федерации одновременно с подписанием закона о федеральном бюджете. Структуру государственного заказа утверждает Правительство Российской Федерации (или по его поручению Минтруд России). Финансирование федеральных органов исполнительной власти (государственных заказчиков) осуществляет Минтруд России.

Минтруд России представляет в Минфин России в установленные сроки по установленной форме квартальную и годовую бухгалтерскую отчетность о расходовании средств на выполнение государственного заказа.

Для координации деятельности федеральных органов исполнительной власти в области дополнительного профессионального образования на основе государственного заказа Правительством Российской Федерации в августе 1995 г. была создана Межведомственная комиссия по переподготовке и повышению квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти.

Основные задачи Комиссии:

- определение основных направлений переподготовки и повышения квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти;

- рассмотрение проекта государственного заказа на пе-

реподготовку и повышение квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти;

- анализ эффективности использования средств федерального бюджета, выделяемых в соответствии с государственным заказом;

- координация деятельности федеральных органов исполнительной власти при формировании, размещении и исполнении государственного заказа;

- анализ состояния и эффективности функционирования системы образовательных учреждений, осуществляющих обучение кадров в рамках государственного заказа;

- рассмотрение федеральных программ переподготовки и повышения квалификации кадров федеральных органов исполнительной власти;

- подготовка предложений по формированию системы нормативно-правового обеспечения обучения кадров на основе государственного заказа;

- рассмотрение предложений по пересмотру экономических нормативов для формирования государственного заказа;

- определение приоритетных направлений научно-методических разработок по проблемам обучения государственных служащих;

- анализ реализации международных программ и проектов в области переподготовки и повышения квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти.

Комиссия имеет право:

- рекомендовать к утверждению проект государственного заказа, а также экономические нормативы для его формирования;

- создавать временные рабочие группы из числа ведущих ученых и специалистов для подготовки предложений в области переподготовки и повышения квалификации госу-

дарственных служащих;

- запрашивать и получать от федеральных органов исполнительной власти информацию по вопросам переподготовки и повышения квалификации государственных служащих;

- участвовать в разработке и реализации межправительственных соглашений и других международных проектов сотрудничества в области обучения государственных служащих;

- вносить в Правительство Российской Федерации предложения по вопросам, входящим в его компетенцию.

Решения Комиссии, принятые в пределах ее компетенции, являются обязательными для федеральных органов исполнительной власти и образовательных учреждений, представленных в Комиссии, и носят рекомендательный характер для других федеральных органов исполнительной власти и образовательных учреждений, осуществляющих обучение в соответствии с государственным заказом.

Таким образом, государственный заказ на профессиональную переподготовку и повышение квалификации государственных служащих предполагает в качестве обязательных следующие элементы:

- 1) орган, определяющий федеральные нужды в обучении тех или иных кадров (с учетом финансовых ограничений и приоритетов на основе концепции государственной кадровой политики, федеральной целевой программы обучения кадров, заданий других федеральных программ);

- 2) государственные заказчики, в том числе государственный заказчик-координатор (федеральные министерства и ведомства - получатели бюджетных средств);

- 3) исполнители государственного заказа, в том числе головные исполнители (ими должны выступать образовательные учреждения);

- 4) государственный контракт-договор, заключаемый государственным заказчиком с исполнителями (головным

исполнителем) государственного заказа (договор на обучение).

Наряду с рыночной либерализацией отношений заказчиков и исполнителей государственного заказа представляется целесообразным **сохранение ряда принципов административно-командной системы управления дополнительным профессиональным образованием, полезность которых несомненна и в рыночных условиях:**

- обязательность исполнения образовательными учреждениями государственного заказа на обучение государственных служащих;

- государственный контроль (контроль заказчика) за качеством обучения;

- четкая регламентация прав и обязанностей сторон, осуществляющих формирование, исполнение и контроль государственного заказа.

Внедрение механизма государственного заказа в сферу переподготовки и повышения квалификации государственных служащих позволит:

- успешно реализовывать государственную кадровую политику в части обучения кадров государственной службы;

- усилить материальную заинтересованность всех исполнителей государственного заказа, независимо от форм собственности и ведомственной подчиненности;

- повысить роль государственных контрактов и договоров как основы взаимоотношений между заказчиками и исполнителями, их взаимную ответственность;

- внедрить в практику размещения государственного заказа конкурсную основу;

- регулировать и контролировать затраты государства на обучение государственных служащих;

- повысить ответственность за обучение своих кадров государственных заказчиков (министерств и ведомств), а также Правительства Российской Федерации.

Методические рекомендации по планированию карьерного развития кадров государственной службы

Карьерное движение в системе государственной службы - естественный, саморазвивающийся процесс. Успешная карьера многих работников не только объективна, но и во многом является результатом удачного стечения обстоятельств на пути способных и добросовестных сотрудников. Но это вовсе не означает, что эти обстоятельства не следует формировать. Случай нужно не ожидать, а находить, способности - развивать, добросовестность - воспитывать. Словом, карьерному процессу можно и необходимо осознанно помогать.

В карьерный процесс при его стихийном развитии втягиваются далеко не все служащие. Успешное продвижение по службе некоторых из них часто не только не мобилизует остальную часть сотрудников, но и ослабляет их уверенность в собственных карьерных способностях. Особенно это очевидно при должностных взлетах карьеристов, которые своим продвижением обязаны не профессиональным достоинствам, а конъюнктурным эффектам, протекции, коррупции и другим служебным девиациям.

В то же время организация заинтересована в системном развитии служебного потенциала, базовым фактором которого является общая конструктивная карьерная активность. Эта активность создается и поддерживается **карьерной стратегией** - целенаправленным, долгосрочно ориентированным управлением карьерой, в которое включаются все служащие. Процесс эффективного управления начинается с планирования.

1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ КАРЬЕРНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Целевая ориентация планов

Планирование представляет собой процесс выбора целей и решений, необходимых для их достижения. Цели - это конкретные конечные состояния или искомые результаты, которых хотели бы добиться организация или индивиды (служащие).

Базисная цель карьерного планирования - разработка и фиксирование мер, обеспечивающих профессионально-квалификационное развитие и должностное продвижение служащих государственного органа (организации).

Включение служащего в карьерный процесс реализуется в результате совмещения его индивидуальных целей жизнедеятельности и интересов (целей, миссии) организации. Чем большее число служащих увидит (осознает, почувствует) в общем карьерном плане такие совмещения и чем глубже, прочнее, реальнее представлена в плане эта связка, тем продуктивнее будет карьерная активность государственных служащих.

Цели должны быть конкретными, реальными и измеримыми. Например, если планируется подготовка (переподготовка, повышение квалификации) служащих, то необходимо фиксировать ее специализированную направленность, форму и длительность подготовки, число обучающихся, их имена в приложении и т.д. Если планируются должностные перемещения, то указываются конкретные должности, календарные сроки, формы отбора претендентов на замещение прогнозируемых вакансий и т.д.

Цели должны быть достижимыми. Для этого необходим расчет ресурсов, необходимых для осуществления планируемых мероприятий, процедурные гарантии, реаль-

ный прогноз карьерных перемещений.

Цели должны быть взаимоподдерживающими. Например, учеба на курсах повышения квалификации будет более эффективна, если она имеет высокую мотивацию и сочетается с оценочной служебной аттестацией и служебно-статусными изменениями (расширением полномочий, повышением денежного содержания, выдвижением на вышестоящую должность и др.).

Адресность планов

Центральный адресат и субъект карьерного планирования - служащий. **Индивидуальный план карьерного развития** основывается прежде всего на личных целях служащего в его профессионально-квалификационном развитии. Он может включать в себя работу по самообразованию, развитию умений и навыков, расширению коммуникаций, обретению новых способов служебной деятельности, освоению должности. Одновременно индивидуально планируются работы по реализации мер общего карьерного плана организации, адресованных конкретному служащему или однотипной группе сотрудников.

Индивидуальный план может быть предназначен исключительно для личного пользования, но может быть с согласия служащего использован при подготовке общего карьерного плана.

Последний вариант желателен и целесообразен, так как способствует конкретизации общего планирования карьерного движения и более тесной связке интересов служащего и организации.

Общий план карьерного развития кадров организации адресуется конкретным исполнителям в соответствии с их компетенцией и отношением к планируемым мерам.

Ориентация планов во времени

Планирование карьеры - непрерывный процесс. Каждый полученный результат порождает новые цели. Любое, в том числе плановое, карьерное движение неизбежно связано с различного рода проблемами и даже кризисами, разрешение которых требует корректировки планов или отдельного планирования.

Индивидуальная карьера - это социальная жизнь человека в ее развитии. Карьерное движение в организации - это жизнь кадрового корпуса. Поэтому как служащему, так и организации необходимо иметь **стратегический план** карьерного развития ("карьерное кредо"). Он представляет собой четко и кратко сформулированные стратегические целевые установки (принципы) организации или индивида, рассчитанные на бессрочное постоянное руководство ими в карьерном самодвижении и управлении карьерным процессом.

Долгосрочный план разрабатывается на срок более пяти лет. Он включает в себя цели, достижение которых требует накопления качественных изменений, необходимых для перехода на новый статусный уровень или состояние развития организации. В содержательном отношении этот вид планирования отражает работу по проектированию и освоению нового способа служебной деятельности, что связано со средней продолжительностью жизни производственных (в том числе управленческих) технологий (5-7 лет).

Среднесрочный план развертывается во временном интервале от одного года до пяти лет. Он структурирует долгосрочные цели и периодизирует работы по их достижению.

Краткосрочные планы регламентируют действия по достижению "промежуточных" целей развития, которые могут быть реализованы за один месяц или квартал.

Текущие или оперативные планы ориентируют на кон-

кретные развивающие мероприятия в течение недели или одного дня (чтение книг, встречи с интересными людьми, посещение театра, семинаров, конференций, физические тренировки, общение с природой и т.д.).

Организация планирования

Организовать планирование карьеры в аппарате государственного органа - значит определить цели и обеспечить необходимый порядок разработки системы мер по их достижению конкретными служащими.

Подготовительный этап. Работы развертываются по решению руководителя органа (организации). Исполнители - кадровая служба и руководители подразделений. Целесообразно создание временной плановой группы (ВПГ). В министерстве такая группа должна (может) включать зам. министра, руководителя кадровой службы, линейных руководителей, специалистов по карьере, представителей профсоюза и др.

На этом этапе:

- определяются (уточняются) стратегические цели организации;

- анализируется предыдущая деятельность организации, выявляются проблемы, связанные с состоянием кадров, намечаются основные направления их разрешения;

- проектируются изменения способа служебной деятельности, необходимые для достижения стратегических целей организации и разрешения имеющихся проблем;

- исследуются процесс индивидуального карьерного движения, его связь с совершенствованием способа служебной деятельности, а также имеющиеся предпосылки развития механизмов самодвижения и стимулирующие возможности организации;

- разрабатывается рабочая гипотеза плана карьерного развития персонала, которая доводится до сведения всех

служащих с проведением соответствующей разъяснительной работы.

Составление планов. Осуществляется в реверсионном движении от частного к общему (проектирование) и обратно (утверждение).

Индивидуальные карьерные планы разрабатываются каждым служащим, и в части профессионально-квалификационного продвижения представляются непосредственным руководителям.

Карьерные планы подразделений организации включают в себя, наряду с общими мерами по обеспечению профессионально-квалификационного продвижения служащих, проект должностных перемещений.

Карьерные планы организации - анализ предложений "снизу", соотнесение с потребностями и возможностями организации, согласование с условиями служебной вертикали, координация с заинтересованными органами и организациями (учреждениями), утверждение.

Включение планов в действие - постановка руководителями всех уровней задач по реализации планов, разъяснительная работа среди служащих, входной контроль.

Корректировка планов. Осуществляется в текущем порядке и в соответствии с контрольными сроками исполнения.

2. СТРУКТУРА И СОДЕРЖАНИЕ КАРЬЕРНЫХ ПЛАНОВ

Индивидуальные планы

Индивидуальное планирование карьеры - процесс "интимно намечаемых" действий, связанных непосредственно с продвижением на вышестоящие должности. Более открытыми могут быть разделы плана, направленные на совершенствование индивидуального способа служебной

деятельности (профессионально-квалификационное продвижение).

Мера открытости плана зависит от характера отношений в коллективе в целом, а также между служащим и его руководителем. В любом случае карьерный план связан с конкретными взаимоотношениями как по вертикали, так и по горизонтали. Их основа - здоровое соперничество в движении к вышестоящей должности и наращивании служебной продуктивности (конкурентоспособности способа деятельности). В связи с этим структура индивидуального плана карьеры может иметь открытую (более открытую) и закрытую (менее открытую) части. Эти части могут быть оформлены в виде самостоятельных разделов (для удобства представления руководству открытой части) либо интегративно сочетаться в общей структуре и ее компонентах. В последнем варианте для согласования и формального представления извлекаются раскрываемые данные.

В целом структура индивидуального плана предусматривает следующие составляющие.

Анализ достижений

В этом разделе оценивается пройденный путь:

- что изменилось во внутреннем состоянии (личностном и профессиональном);
- что изменилось в отношениях с руководителями и коллегами по службе;
- как повлияли внутренние и внешние изменения на результативность служебной деятельности (по занимаемой должности и в целом по организации);
- что изменилось в реальном служебном статусе (должностное положение, объем полномочий, расширение прав, материальный уровень и т.д.);
- какие допущены ошибки в служебной тактике и чем они обусловлены;

- какие резервы квалификационного и должностного продвижения остались неиспользованными.

Уточнение карьерной стратегии и определение основных ближайших целей

Осуществляется на основе ответов на вопросы: что я хочу, что я могу; что требует от меня организация; что нужно предпринять для дальнейшего углубления связи собственных и общих интересов; что в этой связке будет способствовать моему дальнейшему продвижению; в чем и за какое время я могу продвинуться.

Развитие карьерных ресурсов

Основные направления:

- развитие личностных способностей (восприятие обстановки, реакция на ее изменения, запоминание и систематизация успешных решений в сложных служебных ситуациях, тренировка воли, совершенствование тактики общения, наращивание уверенности в собственных силах, укрепление лидерских качеств, углубление чувства долга и ответственности и т.д.);

- пополнение арсенала знаний (конкретно - каких и каким образом);

- развитие конкурентоспособности индивидуального способа деятельности (инновации, оригинальные решения и предложения, повышение результативности и производительности служебного труда, презентация достижений и возможностей);

- расширение и углубление служебных (формальных и неформальных) связей;

- укрепление здоровья (освоение приемов рекреации¹,

¹ Рекреация - восстановление после напряжения.

тренировка поисковой активности, общеоздоровительные меры, медицинское оздоровление).

Освоение карьерной среды

Служебная среда:

- карьерный маркетинг - активное соотнесение своего способа служебной деятельности с потребностями службы, обеспечение его конкурентоспособности и стимулирование спроса в конкретной служебной сфере;

- освоение должности - приведение компетентности в соответствие с требованиями по должности;

- выход за пределы должностных требований - освоение элементов деятельности смежных и вышестоящей должностей.

Внеслужебная профессиональная среда: создание и развитие профессиональных основ постслужебной карьеры, имея в виду трансформацию карьерной стратегии в случае увольнения со службы при административно-организационных ситуациях или прекращении службы в связи с достижением пенсионного возраста.

Внеслужебная социальная среда: укрепление семейных отношений, поддержание и развитие дружеских связей, участие в общественной деятельности.

Общие планы

Вводная часть

Во вводной части раскрываются стратегические факторы развития деятельности организации (министерства, ведомства, администрации), необходимые функциональные и структурные изменения, предполагаемые или намечаемые перемены в условиях стимулирования труда служащих. Фиксируются изменения требований к исполнению

должностных обязанностей и в практике оценки эффективности службы. Приводятся итоговые данные о карьерных продвижениях служащих в предшествовавшем плановом периоде, а также сведения о возможных вакансиях и учебно-практических ротациях.

Карьерный отбор кандидатов на службу

Рассчитывается потребность в замещении имеющихся и предполагаемых вакантных должностей старших и младших специалистов и планируются работы по подбору кандидатов из числа выпускников высших учебных заведений, работников иных сфер труда.

Указываются конкретные источники подбора кандидатов, формы отборочных работ, сроки их проведения и ответственные исполнители. Планируются занятия с исполнителями по методике отбора лиц, перспективных в карьерном отношении.

Профессиональное карьерное развитие служащих

Предусматриваются:

- профессиональное обучение, переподготовка и повышение квалификации служащих с указанием количества подлежащих подготовке, ее место и форма (в процессе службы, без отрыва от службы - вечерние занятия; с частичным периодическим отрывом - заочное или очно-заочное обучение, учеба на очных отделениях);

- инструктажи, наставничество, ротация;
- лекционные занятия;
- рассмотрение практических ситуаций;
- деловые игры;
- самообразование.

Наряду с указанными формами и методами традиционного профессионального развития служащих в интересах

их карьерного движения планируется специальная подготовка по самоорганизации карьеры (семинары, консультации, собеседования; встречи с лицами, достигшими карьерных высот; учебные "разборы" заметных должностных перемещений в организации, случаев карьерных ту-пиков и кризисов и т.д.).

Стимулирование карьерного движения

Имеет целью пробуждение и развитие интереса служащих к карьерному движению.

Основные направления работ:

а) повышение привлекательности государственной службы. На уровне министерства, например, это могут быть:

- встречи с руководителями государства, политическими деятелями;

- встречи с представителями общественности, учащейся молодежью, раскрывающие на конкретных примерах социально-организационное значение государственной службы;

- укрепление связей со средствами массовой информации, "культивирование" журналистов, специализирующихся на отражении позитивных процессов в государственно-служебной деятельности;

- привлечение внимания писателей, художников, артистов, деятелей кино к судьбам людей, реализующих себя в социально-продуктивной государственной службе;

- повышение социально-экономической и правовой защищенности государственных служащих.

б) повышение привлекательности служебной карьеры:

- формирование материальных и социальных (ролевых, служебно-правовых) различий в статусе служащих в зависимости от их квалификационного и должностного продвижения;

- проведение гласных рейтинговых исследований с честованием выявленных лидеров карьерного движения;
- организация конкурсов инновационных предложений по совершенствованию технологии служебного труда;
- формирование соревновательного настроения в подразделениях государственной службы.

Организационные работы

Предусматриваются меры по совершенствованию организационной структуры органов и их подразделений: а) в соответствии с развитием способа служебной деятельности, связанного с карьерным движением; б) для устранения функционально-структурных деформаций, нарушающих равномерность должностных перемещений (карьерные пробки).

Карьерные перемещения

а) Планирование вакансий в связи:

- с увольнением по достижении пенсионного возраста;
- с увольнением по инициативе служащего;
- с понижением в должности;
- с переводом в другие органы.

б) Формирование резерва кандидатов на повышение в должности. Проведение аттестаций, конкурсов, собеседований, оценка результатов профессионального развития и обучения и т.д.

в) Работа с резервом: специальная подготовка; стажировка; руководство программами, проектами, временными творческими коллективами; ротация.

г) Назначение на должность (план замещения вакансий).

3. РЕАЛИЗАЦИЯ ПЛАНОВ И ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ПЛАНИРОВАНИЯ

Обеспечение исполнения планов

Работы осуществляются в следующих направлениях:

- утверждение планов линейными руководителями с определением порядка их исполнения (назначение ответственных исполнителей, установление контрольных сроков докладов, отчетов, форм поощрения за успешное исполнение и т.д.);
- доведение планов до сведения исполнителей и коллективов служащих, проведение разъяснительной работы;
- создание условий исполнения запланированных работ (финансирование, материальное обеспечение, консультативная помощь, обеспечение методическими материалами);
- контроль исполнения (входной - оценка правильности понимания поставленных задач; текущий - проверка хода выполнения; предварительный - перед окончанием работ; итоговый - путем отчетов);
- общее подведение итогов выполнения планов за отчетный период;
- поощрение успешной деятельности исполнителей.

Оценка эффективности планирования карьеры

Наиболее часто встречающейся ошибкой в отчетах о выполнении планов является их ориентация на число выполненных мероприятий и анализ соответствия контрольных и реальных сроков исполнения. Эта ошибка - скорее вынужденное действие, являющееся следствием неконкретности поставленных целей, слабой связи запланированных работ с их направленностью на обеспечение карьерного движения.

Интегральный критерий оценки эффективности карьерного планирования - обусловленный выполнением запланированных работ факт профессионально-квалификационного и профессионально-должностного продвижения служащих во взаимосвязи с повышением результативности государственно-служебной деятельности организации .

Оценка профессионально-квалификационного продвижения служащих

Охват служащих профессиональной подготовкой.

Этот показатель рассчитывается как $A = B/C \cdot 100\%$, где В - число служащих, прошедших профессиональную подготовку; С - число служащих, подлежащих обучению по плану.

Структура профессиональной подготовки. Оценивается (косвенно) глубина подготовки - распределение обучавшихся по видам обучения (краткосрочные семинары, заочное, очное обучение и т.д.).

Рассчитывается по вышеуказанной формуле, где В - число служащих, прошедших обучение по соответствующей форме, С - общее число служащих, прошедших плановое обучение.

Глубина подготовки тем значительнее, чем большее число служащих охвачено длительными формами обучения.

Результативность профессиональной подготовки. Оценивается по качественным критериям и количественным показателям.

Качество подготовки может быть оценено по итоговым заключениям преподавателей (экзаменаторов), в ходе собеседования, экспертным методом и т.д. Прямой карьерный результат может быть оценен по той же формуле, где В - число служащих, которым повышен квалификационный разряд после прохождения подготовки; С - общее

число служащих, прошедших подготовку.

Аналогичным способом можно рассчитать влияние подготовки на должностное продвижение.

Оценка профессионально-должностного продвижения

Эффективность зачисления в резерв. Этот показатель рассчитывается как $A = B/C \cdot 100\%$, где B - число служащих, назначенных на вышестоящие должности из резерва, к общему числу лиц, состоявших в резерве (C).

Средний срок пребывания в резерве. Этот показатель рассчитывается тем же способом: B - среднее число месяцев (лет) между зачислением в резерв и занятием вышестоящей должности для всех сотрудников резерва, получивших повышение в должности в течение отчетных периодов, и C - общее число этих сотрудников.

Текучесть резерва руководителей. Этот показатель рассчитывается по указанной выше формуле, где B - число сотрудников из резерва, покинувших организацию в течение отчетного периода без повышения в должности, C - общее число служащих в резерве.

Общее должностное продвижение. Этот показатель рассчитывается как $A = B/C \cdot 100\%$, где B - число служащих, назначенных на вышестоящие должности, C - общее число служащих.

Стороннее назначение на должности руководителей. В указанной формуле: B - число назначений на ключевые должности лиц из сторонних организаций, C - общее число назначений на ключевые должности в периоде.

Оценка развития карьерного потенциала организации

Оценивается динамика отношения сотрудников к служебной карьере и их активности в реализации индивидуальных карьерных планов. Целесообразно проведение

соответствующего анализа силами специалистов-социологов или работников кадровых служб, прошедших специальную подготовку. Примерные ориентиры исследования:

- карьерный настрой служащих (число лиц, имеющих карьерную цель);

- мотивы карьерного движения;

- представления о реальности карьеры по месту службы (видение перспективы квалификационного и должностного роста);

- информированность служащих о предполагаемых и имеющихся вакансиях на ключевые должности руководителей в организации;

- характер оценки служащими существующей в организации практики выдвижения на должности руководителей;

- наличие у служащих индивидуальных карьерных планов, их реализация;

- действующие в организации факторы, способствующие карьерному движению и тормозящие этот процесс.

В разделе представлены ориентировочные подходы к оценке эффективности карьерного планирования. В целом это творческий процесс, который тем продуктивнее, чем активнее в нем участие заинтересованных служащих, руководителей всех уровней и специалистов по государственно-служебной карьере.

**Система работы с резервом
государственных служащих федерального уровня
(Методические рекомендации)**

Основные понятия

Кадровый резерв - это специально сформированная на основе установленных критериев группа перспективных служащих, обладающих необходимыми для выдвижения профессионально-деловыми, личностными и морально-этическими качествами, положительно проявивших себя на занимаемых должностях, прошедших необходимую подготовку и предназначенных для замещения определенных должностей государственной службы.

Формирование кадрового резерва - неотъемлемая часть механизма реализации государственной кадровой политики. Наличие подготовленного кадрового резерва является неременным условием практического осуществления курса на развитие социально ориентированной рыночной экономики, демократизацию управления, внедрение инноваций в государственную службу, рационального использования ее кадрового потенциала.

На должности, предусмотренные структурой кадрового резерва, в резерв рекомендуется подобрать не менее двух работников, в том числе готовых к назначению на должность в ближайший период (“ближний резерв”) и для выдвижения на перспективу (“дальний резерв”). Лица, зачисленные в резерв на перспективу, как правило, не закрепляются как резерв на конкретные должности.

Работа с резервом кадров в федеральных органах государственной власти и управления имеет свои особенности. Они обусловлены высокими полномочиями федеральных

органов, их руководящим положением в иерархии государственного управления, особой ответственностью за состояние дел в определенных сферах страны в целом. Все это требует очень высоких требований к профессиональным и личностным качествам резервистов.

Вместе с тем, более ограничены, чем при партийно-государственной системе управления, возможности подбора резерва кадров из числа опытных работников субъектов Федерации и органов муниципального управления в силу отсутствия необходимого единства государственной службы, а также отсутствия механизмов ротации кадров между уровнями управления. Одной из особенностей является и то, что на федеральном уровне еще не сформировалась четкая система управления персоналом государственной службы, координации работы с резервом кадров между ветвями власти, Администрацией Президента РФ и Правительством РФ.

Настоящие рекомендации по формированию кадрового резерва направлены на совершенствование структуры кадрового резерва, определение порядка и принципов его создания, основных критериев и методов подбора кандидатур, форм подготовки кадрового резерва, а также его использования и обновления.

В них учтены требования федерального законодательства. В Федеральном законе "Об основах государственной службы Российской Федерации" содержится требование о том, чтобы сведения о государственных служащих, включенных в резерв на выдвижение на вышестоящие государственные должности государственной службы, вносились в федеральный реестр государственных служащих. На Совет по вопросам государственной службы при Президенте РФ возложено формирование резерва на высшие и главные должности государственной службы. В Положении о проведении аттестации федерального государственного слу-

жащего отмечено, что аттестационная комиссия по результатам аттестации вправе внести на рассмотрение руководителя государственного органа мотивированные рекомендации о включении в резерв на выдвижение на вышестоящую государственную должность.

Для организации подбора кадров в резерв и работы с ним следует учитывать положения Указа Президента РФ от 30 января 1996 г. № 123 “О квалификационных требованиях по государственным должностям федеральной государственной службы”. В частности, Положением предусмотрены требования к стажу государственной службы на должностях нижестоящих групп или стажу работы по специальности.

В соответствии с Положением о проведении конкурса на замещение вакантной государственной должности федеральной государственной службы данный конкурс на вакантную должность проводится при отсутствии резерва государственных служащих для ее замещения.

Цель и принципы формирования кадрового резерва

Основной целью формирования кадрового резерва является создание подготовленного к управлению в новых условиях состава государственных служащих, обеспечение непрерывности и преемственности государственного управления, его совершенствование на основе отбора, подготовки и выдвижения кадров, способных профессионально и эффективно реализовать задачи и функции соответствующих органов государственной власти.

Формирование кадрового резерва осуществляется на основе следующих принципов:

- равного доступа граждан к государственной службе;
- объективности в подборе и зачислении в резерв в соответствии с заслугами и способностями работников, не-

- обходимыми для выполнения более ответственной работы;
- компетентности и профессионализма;
 - запрета учитывать при формировании резерва пол, происхождение, национальность, религиозные и политические взгляды работников;
 - обязательного получения личного согласия кандидата на зачисление в резерв;
 - ответственности руководящих должностных лиц в органах государственной власти за наличие резерва на свои должности и качество его подготовки.

Структура кадрового резерва

Кадровый резерв в министерствах и ведомствах Российской Федерации создается на замещение высших, главных и ведущих государственных должностей государственной службы категорий “Б” и “В” в соответствии с реестром государственных должностей в органах представительной и исполнительной власти.

Основные требования к подбору кандидатов в состав кадрового резерва

Критериями подбора в кадровый резерв являются высокий уровень профессионализма, прогрессивные личностные характеристики и четко выраженные признаки социально-психологической и нравственной зрелости.

Резерв государственных служащих формируется на основе оценки соответствия их профессиограмм моделям должностей, на замещение которых они выдвигаются, и способностей адаптироваться к возрастающим объемам и сложности дел, которые предстоит освоить служащим в процессе государственной службы и планирования их карьеры. При этом учитываются образование, специаль-

ность, опыт работы претендентов, знание ими современного законодательства, потенциальные возможности их роста, организаторские, деловые и профессиональные качества, личностные характеристики, активная установка на добросовестное выполнение должностных обязанностей, ответственность, высокий самоконтроль и организованность, готовность к сотрудничеству, эмоциональная и социально-психологическая зрелость.

В резерв следует отбирать необходимое число специалистов отраслей, которые составляют основу деятельности государственного органа, а также работников финансово-экономических, научно-образовательных и правоохранительных структур, других наиболее характерных сфер деятельности органа, учитывая структуру кадров по профессиональным и социально-демографическим признакам.

Подбор кандидатов в состав кадрового резерва осуществляется в соответствии со следующими требованиями:

- профессиональная компетентность, т.е. соответствующее образование, опыт, знания, умения и навыки по профилю государственной должности, способность анализировать и принимать обоснованные решения и добиваться их выполнения, деловая культура, систематическое повышение профессионального уровня, чувство нового и передового, умение видеть перспективу, ориентация на карьеру государственного служащего;

- организаторские способности - умение руководить подчиненными, координировать и контролировать их деятельность, владеть современными методами и техникой управления, способность реализовать полномочия в рамках должностной компетенции, инициативность, оперативность;

- ответственность за порученное дело - высокая требовательность к себе и подчиненным, обязательность, критическая оценка своей работы и коллектива;

- нравственные качества - добросовестность, работоспособность, объективность, социально-психологическая и нравственная зрелость, простота в обращении со служащими, коммуникабельность, объективность, корректность, порядочность, контактность, внимание к окружающим;

- психолого-педагогические качества - способность улавливать настроения, объединять и вдохновлять людей, отражая демократическую сущность происходящих перемен; общительность; гуманность, способность привлекать к себе подчиненных; самообладание, наблюдательность; опрятность, подтянутость, аккуратность, собранность, физическая подготовленность.

При оценке деловых и личных качеств служащего, составлении характеристики на кандидатов в резерв и определении направлений их подготовки используются следующие методы: предварительное изучение личных дел служащих, результатов их деятельности, выполнения должностных обязанностей, конкретных поручений, материалов аттестаций и конкурсов, общественного мнения, а также собеседование, тестирование, анкетирование, экспертный опрос, групповая дискуссия и др.

Рассмотрим некоторые из указанных методов.

Собеседование ведется после изучения письменных материалов в виде беседы, для проведения которой разрабатывается специальная методика, - подготовка, составление программы, количество встреч и т.д. Результаты собеседования дополняются данными письменных источников.

Тестирование заключается в оценке результатов решения заранее подготовленных задач (тестов) и установлении на этой основе количественных показателей, определяющих уровень качеств кандидата. Предлагается какая-либо задача (из области управленческой деятельности, по конкретной специальности кандидата, логическая, на выявление характера и скорости психофизиологических реакций

и т.д.).

Анкетирование. Претендентам предлагаются вопросы, ответы на которые характеризуют профессиональные, организаторские и личностные качества. Анкеты могут быть двух видов: кандидат в произвольной форме отвечает на поставленные вопросы; варианты ответа кандидата стандартизированы и из них надо выбрать один.

Ключевое значение при анкетировании как методе оценки имеет выбор и формулировка вопросов, ответы на которые позволяют судить о наличии и степени развития необходимых для данной должности качеств. Для этого следует иметь ранжированный перечень основных качеств, требуемых от работника по конкретной должности. Этот перечень может быть составлен методом экспертного опроса специалистов, компетентных в данной области деятельности.

Экспертная оценка. Задачей метода экспертной оценки является получение на основе сбора мнений экспертов надежного обобщенного заключения о качествах кандидатов в обстановке, исключающей контакты между экспертами. Основными правилами проводимого опроса являются: анонимность и групповой ответ. Анонимность достигается применением специальных анкет. При обработке мнений экспертов используются статистические методы с целью уменьшения статистического разброса индивидуальных оценок и получения группового ответа, в котором отражено мнение каждого эксперта.

Групповая дискуссия. В соответствии с этим методом проводится свободная беседа с кандидатами по теме их будущей работы и по определенным критериям делается выбор наиболее активных, самостоятельных, информированных, логично рассуждающих людей.

Государственный служащий, включаемый в резерв на высшую и главную должность государственной службы,

должен иметь:

- высшее профессиональное образование по специализации государственных должностей государственной службы или образование, считающееся равноценным;

- возраст не более 55 лет;

- стаж государственной службы на главных (при зачислении в резерв на высшие должности) и ведущих (при зачислении в резерв на главные должности) должностях не менее двух лет или стаж работы по специальности соответственно не менее пяти и не менее трех лет.

Государственный служащий, включаемый в резерв на ведущую должность, должен иметь:

- высшее профессиональное образование по специальности “государственное управление”, либо по специализации должностей государственной службы, или образование, считающееся равноценным;

- возраст не более 50 лет;

- стаж государственной службы на ведущих государственных должностях не менее двух лет или стаж работы по специальности не менее трех лет.

Численность и должностной состав кадрового резерва определяется с учетом факторов, влияющих на потребность структурных подразделений в кадрах. Необходимо выявить:

- а) примерную потребность для размещения кадров в связи с перемещениями и увольнениями, а также созданием новых должностей;

- б) численность служащих, которые уходят на пенсию.

Порядок формирования кадрового резерва

Кадровый резерв министерства, ведомства, субъекта РФ формируется по категориям, группам должностей и их специализациям. Предложения о включении служащих в

кадровый резерв вносят руководители структурных подразделений аппарата соответствующих государственных органов.

Источниками резерва могут быть государственные и муниципальные служащие, депутаты, активисты политических партий и движений; выпускники учебных заведений, специалисты предприятий различных форм собственности; лица, имеющие опыт научной, преподавательской, информационно-аналитической работы; лица, входящие в банки данных министерств, субъектов Федерации, Центров занятости населения, консультационных центров по подбору специалистов; лица, приглашенные на работу в данный орган из других регионов, демобилизованные военнослужащие, офицеры запаса и т.д. Руководители министерств, комитетов и главы администраций субъектов РФ могут принимать на работу студентов старших курсов и аспирантов для замещения вакантных должностей специалистов государственной службы с заключением срочных контрактов на период их стажировки.

Работники негосударственных структур включаются в состав резерва с их согласия и проходят подготовку по индивидуальному плану с учетом возможностей посещения занятий и других мероприятий, предусмотренных планом работы с резервом. Они могут привлекаться для подготовки решений государственных органов, участия в совещаниях, семинарах, научных и практических конференциях и других мероприятиях.

На основании требований к должности предварительный отбор кандидатов в кадровый резерв производится руководителями структурных подразделений органов государственной власти и управления.

Оценка деловых и личностных качеств кандидатов осуществляется комиссией во главе с руководителем аппарата государственного органа. Состав комиссии утверждает

ется министром, руководителем ведомства по представлению управления (отдела) по работе с кадрами.

Подготовка кадрового резерва

Подготовка работников, зачисленных в кадровый резерв, проводится по индивидуальным планам, которые готовятся кандидатами с участием их непосредственных руководителей и утверждаются управлением (отделом) по работе с кадрами государственного органа.

Индивидуальные планы подготовки работников, зачисленных в резерв, должны отражать такой объем профессиональных знаний и навыков, который необходим им для работы на будущей должности с учетом их специального образования и опыта работы. Они должны включать в себя:

- перевод специалиста, состоящего в кадровом резерве, на другие вакантные должности с целью приобретения им необходимых навыков и знаний;
- исполнение обязанностей вышестоящего руководителя в период его отсутствия с целью получения опыта руководящей работы, приобретения организаторских навыков;
- получение в образовательных учреждениях высшего профессионального и дополнительного образования, в учебных заведениях - повышения квалификации;
- стажировку на вышестоящей должности;
- проверку на поручениях решения отдельных вопросов по той должности, на которую готовится резервист;
- участие в подготовке проектов решений, совещаний, слушаний, заседаний органов государственной власти и управления;
- самостоятельную подготовку по профилю будущей должности.

Условия эффективности резерва и льготы для служащих, зачисленных в кадровый резерв

Условия эффективности резерва:

- своевременное назначение на государственные должности лиц, прошедших соответствующую подготовку в составе резерва;

- ежегодное уточнение состава резерва, доукомплектование, планирование должностных назначений, определение целесообразности дальнейшего пребывания в резерве лиц, не получивших назначения;

- календарное согласование сроков формирования резерва и государственного заказа на переподготовку и повышение квалификации кадров;

- повышение престижа государственной службы.

Служащие, зачисленные в кадровый резерв, пользуются следующими льготами:

- направление в первую очередь на обучение в учебные заведения;

- первоочередное рассмотрение вопроса о выдвижении на более высокую государственную должность;

- поручение временно исполнять функции по вышестоящей государственной должности на время отсутствия служащего, ее занимающего, в период его отпуска, командировки или болезни;

- направление на самостоятельную работу на 2-3 года с перспективой выдвижения.

Порядок пересмотра и пополнения резерва

Контроль деятельности специалистов, состоящих в резерве на выдвижение на руководящие должности, ведется систематически на протяжении всего времени нахождения их в резерве. Списки резерва уточняются ежегодно, а изме-

нения в его составе вносятся в реестр государственных служащих. При пересмотре резерва кадров в конце года проводится его анализ, дается оценка подготовленности каждого специалиста, принимается решение о необходимых заменах в составе резерва.

В случае снижения лицами, состоящими в резерве кадров, уровня и результатов профессиональной деятельности, совершения проступков, а также из-за несоответствия их качеств требованиям, предъявляемым к работникам (в том числе по состоянию здоровья), они исключаются из резерва.

Включение в состав резерва новых специалистов и последующее согласование списка резерва производится в порядке, предусмотренном настоящими рекомендациями.

Учет резерва и отчетность

В государственном органе ведется учет резерва кадров: все документы, отражающие процесс и результаты подготовки специалиста, хранятся в личном деле (характеристика - рекомендация в резерв, выписка из приказа о зачислении в резерв, индивидуальный план подготовки, материалы аттестации, экспертных оценок, тестирования, стажировки, выполнения программы индивидуальной подготовки, повышения квалификации). В структурных подразделениях ведутся утвержденные списки резерва, справки-объективки на каждого специалиста, план индивидуальной подготовки и другие документы, входящие в банк данных о резервистах.

Организационное обеспечение работы с резервом кадров

Работу с резервом ведут конкретные государственные структуры и должностные лица.

Руководитель министерства, ведомства РФ рассматри-

вает и утверждает резерв номенклатуры данного руководителя, основные нормативно-правовые акты в области реализации кадровой политики, в том числе касающиеся работы с резервом; назначает на должности руководителей подразделений, включая выдвижение из резерва; согласовывает резерв для замещения должностей руководителей федеральных структур, представленных в субъектах РФ; непосредственно руководит вопросами практической подготовки резерва для своих заместителей.

Управление (отдел) по работе с кадрами министерства, ведомства РФ ведет учет лиц, включенных в банк данных резерва кадров; осуществляет методическое руководство и контроль за реализацией работы с резервом в кадровых службах министерств, ведомств и местных администраций; разрабатывает, координирует и контролирует выполнение программ и планов работы с резервом, в том числе по его обучению и практической подготовке; организует проведение оценочных процедур и отбора кандидатов на зачисление в резерв; разрабатывает предложения по регламентации принятия решений в области формирования, подготовки и выдвижения из числа резерва на руководящие должности органов государственной службы; направляет резервистов на повышение квалификации и приобретение знаний по новым специальностям, актуальным для решения задач государственной службы; осуществляет ряд других организационно-методических мероприятий в соответствии с настоящими рекомендациями и действующими нормативными актами.

Руководители структурных подразделений органов государственной службы - министерств, комитетов, ведомств - РФ в целях практической подготовки резервистов организуют их стажировку на вышестоящих должностях (при отбытии основных работников в очередные отпуска, длительные командировки и т.п.); привлекают их к работе в

проблемно-целевых группах при выполнении аналитических и управленческих задач с постепенно возрастающей степенью сложности. Руководители подразделений государственной службы несут административную ответственность за качественный состав резерва и рост его профессионального потенциала (что фиксируется в их должностных регламентах).

Кадровые службы государственных органов готовят предложения по подготовке, повышению квалификации и переподготовке специалистов, зачисленных в резерв, занимаются научно-методическим обеспечением работы с резервом (диагностика персонала и т.д.), способствуют размещению государственного заказа в высших и средних специальных учебных заведениях, которые осуществляют подготовку резерва по новым, актуальным для государственной службы специальностям.

Методика аттестации федеральных государственных служащих

Аттестация кадров государственной службы является важной частью управления персоналом. **Цель** служебной аттестации - получение объективной сравнительной информации об уровне профессиональной подготовки и результативности деятельности служащих. **Главные задачи аттестации:** повышение эффективности деятельности органов государственной власти, выявление и развитие профессиональных, духовно-нравственных и личностных качеств служащих для оптимального их использования в достижении целей и задач, стоящих перед органами управления.

Систематическая оценка федеральных государственных служащих является основой для кадровых решений при отборе, продвижении и выдвигении персонала управления, формировании резерва для замещения должностей различных уровней, при определении основных направлений и осуществлении мероприятий по повышению их профессиональной квалификации, определении соответствия занимаемым должностям.

Главное в аттестации государственных служащих - комплексная оценка их деятельности, включающая оценку как профессиональных, деловых, духовно-нравственных и личностных качеств работника, так и результатов его труда на основе системы соответствующих показателей и индикаторов, характеризующих степень достижения работником конкретных целей, его соответствия квалификационным требованиям.

Настоящие методические рекомендации предназначены для проведения аттестации федеральных государственных служащих. В них учтены требования Указа Президента РФ

“Об утверждении Положения о проведении аттестации федеральных государственных служащих” от 9 марта 1996 г. № 353, а также методические рекомендации, подготовленные НИИ труда Министерства труда РФ.

Основные понятия

Аттестация - определение уровня профессиональной подготовки и духовно-нравственного соответствия федеральных государственных служащих требованиям занимаемой должности, квалификации выполняемой ими работы (функций).

Оценка квалификационного уровня осуществляется комплексно и основывается на учете специфики труда той или иной категории служащих, достигаемой результативности в работе, обуславливающих, в свою очередь, формирование системы требований, которые конкретизируются в соответствующих качествах аттестуемого работника.

Исходя из научных данных о структуре личности и требований к ней, вытекающих из функциональных обязанностей, можно выделить два блока качеств: **профессиональные** и **личностные**.

К первой группе качеств относятся профессиональные знания, умения и навыки работника, полученные в результате специального образования, стажа работы, научной деятельности, повышения квалификации в основной и смежной областях. Так, например, кроме знаний в основной области, связанных непосредственно с выполнением должностных обязанностей, каждому федеральному государственному служащему, участвующему в процессе управления в условиях формирования рыночных отношений и демократических преобразований, необходимы знания в области экономики, права, психологии управленческой деятельности, социального управления. Слабым звеном остается низкий уровень знаний федерального законо-

дательства, нормативных документов Российской Федерации, концепции и механизма формирования рыночных отношений и проведения конверсии, защиты окружающей среды, социальной защиты населения, государственного регулирования кадровых процессов. Именно в этих областях ощущается нехватка знаний многих федеральных государственных служащих.

При этом, применительно к руководителю, для эффективного осуществления функций управления необходимы также организаторские способности, т.е. умение видеть перспективу, самостоятельно принимать решения, проявлять принципиальность в их отстаивании и реализации, анализировать и правильно использовать подчиненных, т.е. распределять работу, руководствуясь объективной оценкой их качеств и способностей, создавая при этом стимулы, побуждающие к более эффективному труду. Эта группа качеств является также профессиональной характеристикой федерального государственного служащего.

К личностным характеристикам персонала государственного управления относятся психофизические и духовно-нравственные признаки. Сюда можно отнести такие качества, как сила воли, выдержка, память, коммуникабельность, порядочность, честность, справедливость, тактичность, умение уважать подчиненных, стимулировать развитие их способностей. Для федеральных государственных служащих значимость вышеперечисленных психофизических и духовно-нравственных качеств зачастую оказывается значительно выше, чем даже значимость организационно-административных качеств, особенно в нынешних меняющихся социально-экономических и политических условиях, когда на результаты труда каждого служащего и органа государственной власти в целом влияют индивидуальные свойства и качества работника.

Оценка уровня квалификации федерального государственного служащего на основе рассмотрения его профес-

сиональных, деловых и личностных качеств обязательно должна сопровождаться проведением оценки результатов труда, эффективности использования ресурсов (кадровых, материально-финансовых, временных и т.д.).

При оценке сложности и качества работы федеральных государственных служащих учитываются особенности деятельности различных должностных и профессионально-квалификационных групп этой категории работников и результативность их трудового вклада. **Результатом аттестации федеральных государственных служащих является установление соответствия их качеств и достигнутых результатов деятельности предъявляемым к работникам квалификационными требованиями по должности указанного уровня государственной власти и управления.** Основной характеристикой квалификации работы аттестуемого является результативность его деятельности, сложность и качество его труда, которые оцениваются исходя из содержания функциональных обязанностей.

Особенности деятельности федеральных государственных служащих в условиях рынка и демократии

В условиях перехода к рыночной экономике, становления социального, правового, демократического государства, политического и идеологического плюрализма резко возросли квалификационные требования, предъявляемые к работникам органов государственной власти. Доля нетрадиционных функций и требований к труду в сфере государственного управления на федеральном уровне, особенно в экстремальных условиях, резко увеличилась. Появляются структурные подразделения по вопросам правового регулирования, демонополизации и приватизации, приоритетных инвестиционных программ и конверсий и др.

Вместе с тем в органах государственной власти нередко возникают и развиваются бюрократизм, коррупция, бума-

готворчество, авторитаризм, которые ущемляют конституционные права и интересы граждан, подрывают демократические устои и правопорядок, дискредитируют деятельность управленческого аппарата, извращают принципы справедливости и законности. Исходя из этого рекомендуется более пристально рассматривать этические требования к федеральным государственным служащим. Ужесточение этих требований направлено на оздоровление морально-психологического и делового климата в аппарате органов государственной власти, на предупреждение в нем правонарушений и коррупции.

Федеральные государственные служащие должны избегать действий, которые могут быть квалифицированы как использование служебного положения в личных интересах, оказание неправомερных предпочтений при принятии решений, воспрепятствование эффективной работе органа государственной власти, принятие решений вне установленного законом порядка, которые отрицательно повлияют на общественное мнение о состоянии нравственности и законности в органе государственной власти.

Порядок подготовки и проведения аттестации

Основными задачами аттестации федеральных государственных служащих являются:

- установление служебного соответствия работника занимаемой должности;
- использование каждого служащего в соответствии с его специальностью и квалификацией;
- выявление перспектив применения потенциальных способностей и возможностей федерального государственного служащего;
- стимулирование роста профессиональной компетентности работника и улучшение результатов его труда;
- определение необходимости повышения квалифика-

ции, профессиональной подготовки или переподготовки служащего;

- обеспечение возможности передвижения кадров, освобождения работника от должности, а также перевода на более или менее квалифицированную работу.

При проведении аттестации оцениваются профессиональные, деловые и нравственные качества федерального государственного служащего, его способность работать с людьми, а также результативность труда в зависимости от его личного вклада. Основными критериями оценки при аттестации служат квалификация работника и результаты, достигнутые им при исполнении должностных функций и обязанностей. В соответствии с этими критериями осуществляется подготовка к проведению аттестации. Эта работа проводится кадровой службой и состоит из следующих этапов:

- организация разъяснительной работы о целях и порядке проведения аттестации (не менее чем за месяц до ее проведения);

- разработка и утверждение графиков проведения аттестации;

- определение и представление на утверждение состава аттестационных комиссий;

- подготовка необходимых документов на аттестуемых работников;

- утверждение состава экспертных групп (при необходимости).

Проведение аттестации в соответствии с установленным порядком включает:

- оценку профессиональной подготовки и духовно-нравственного уровня, соответствия профессионального уровня федерального государственного служащего квалификации выполняемой им работы (предъявляемым к служащему требованиям);

- оформление результатов аттестации;

- ознакомление аттестованного служащего со всеми итоговыми материалами по его аттестации;
- разработку мероприятий по итогам аттестации и осуществление контроля за их выполнением.

При проведении этой работы важно соблюдать демократические процедуры и технологии, повышать роль аттестации в укреплении морально-психологического климата в коллективах и подразделениях аппарата органов государственной власти.

Очередную (плановую) аттестацию федеральных государственных служащих следует проводить не чаще одного раза в 2 года и не реже одного раза в 4 года, коллегиально, объективно, с привлечением независимых и авторитетных специалистов, опытных экспертов. Очередной аттестации не подлежат работники, проработавшие в занимаемой должности менее одного года, мужчины, достигшие 60-летнего возраста, женщины, достигшие 55-летнего возраста, беременные женщины. Женщины, находящиеся в отпуске по уходу за ребенком, подлежат очередной аттестации не ранее чем через год после выхода на работу.

Аттестации не подлежат государственные служащие в течение года с момента присвоения им квалификационного разряда (классного чина, дипломатического ранга), назначения на государственную должность по конкурсу и (или) сдачи государственного квалификационного экзамена, окончания курсов повышения квалификации или переподготовки.

Конкретные сроки, а также график проведения аттестации, состав аттестационной комиссии утверждаются руководителем соответствующего органа государственной власти и доводятся до сведения аттестуемых работников не менее чем за один месяц до начала аттестации. График разрабатывается и предлагается отделом кадров органа государственной власти с учетом конкретных предложений руководителей структурных подразделений. В графике

указываются наименование структурного подразделения, в котором работает аттестуемый; его фамилия, инициалы и должность; дата проведения аттестации и дата сдачи представлений в аттестационную комиссию с указанием ответственных лиц (см. Приложение 4.1).

В ходе подготовки к аттестации руководителем органа государственной власти издается приказ, в котором определяются сроки ее проведения, устанавливается перечень работников, подлежащих аттестации, утверждается состав аттестационной комиссии, формулируются задачи руководителей подразделений по обеспечению подготовки, проведения и подведения итогов аттестации.

Аттестационная комиссия утверждается в составе председателя, его заместителя, секретаря и членов комиссии. В аттестационную комиссию включаются: руководитель (или заместитель) органа государственной власти, руководители соответствующих структурных подразделений, представители юридической и кадровой служб, профсоюзной организации, наиболее уважаемые и высококвалифицированные специалисты, независимые эксперты.

Важным мероприятием в процессе подготовки аттестации является информационно-разъяснительная работа. Она предусматривает изучение руководящим составом органа государственной власти, работниками кадровых служб, руководителями структурных подразделений и членами аттестационных комиссий нормативно-методических документов по аттестации; доведение до каждого работника целей, роли и порядка проведения аттестации, а также возможных кадровых решений по ее результатам. Может быть подготовлена специальная памятка для членов аттестационной комиссии.

На каждого служащего, подлежащего аттестации, не позднее чем за две недели до начала проведения аттестации представляется служебная характеристика (отзыв), которая готовится его непосредственным руководителем и

согласовывается с заместителями руководителя органа государственной власти. В ее подготовке желательно участие представителя профсоюзной организации. Данный документ должен содержать всесторонний анализ работника, включая его профессиональные качества, индивидуальные способности, а также результаты работы за предшествующий период. Примерное содержание характеристики (отзыва) на аттестуемого приведено в Приложении 4.2.

При проведении аттестации государственного служащего в комиссию представляется аттестационный лист (см. Приложение 4.3) и характеристика по итогам предыдущей аттестации. Аттестуемый работник должен быть заранее, не менее чем за две недели до начала аттестации, ознакомлен с подготовленными на него материалами. Имеющийся опыт свидетельствует, что положительное значение имеет практика, когда аттестуемый по своей инициативе представляет самоотчет о своей работе, высказывая в нем свои предложения и замечания о том, насколько реализуются его профессиональные способности, о планировании своей карьеры.

Аттестация проводится, как правило, в присутствии руководителя структурного подразделения, в котором работает аттестуемый. На основе рассмотрения представленных материалов аттестационная комиссия проводит беседу, в ходе которой выясняются возникающие спорные вопросы, анализируется дополнительная информация, а также соображения аттестуемого работника и его планы в области совершенствования трудовой деятельности, улучшения условий и повышения результативности труда. Члены аттестационной комиссии заслушивают также краткое сообщение руководителя подразделения с оценкой работы аттестуемого, которая отражена в характеристике. В ходе заседания аттестационной комиссии ведется протокол (см. Приложение 4.4).

При неявке работника на заседание аттестационной

комиссии без уважительных причин комиссия может провести аттестацию в его отсутствие.

По результатам аттестации федерального государственного служащего аттестационная комиссия принимает одно из трех решений. Данное лицо:

а) соответствует замещаемой государственной должности;

б) соответствует замещаемой государственной должности при условии выполнения рекомендаций аттестационной комиссии по его служебной деятельности;

в) не соответствует замещаемой государственной должности.

На основе всестороннего, объективного и демократического обсуждения профессиональной подготовленности, квалификации, деловых, нравственных и других личностных качеств федерального государственного служащего аттестационная комиссия вносит на рассмотрение руководителя соответствующего органа государственной власти одну из рекомендаций:

- о повышении федерального государственного служащего в должности;

- о присвоении федеральному государственному служащему в установленном порядке очередного квалификационного разряда (классного чина, дипломатического ранга);

- об изменении федеральному государственному служащему надбавки за особые условия службы (сложность, напряженность, специальный режим работы);

- о включении федерального государственного служащего в резерв на выдвижение на вышестоящую государственную должность.

Оценка деятельности аттестуемого и рекомендации комиссии принимаются открытым голосованием. Аттестация и голосование проводятся при наличии не менее 2/3 числа членов утвержденного состава аттестационной комиссии.

Результаты голосования определяются большинством голосов. При равенстве голосов аттестуемый работник признается соответствующим занимаемой должности. При аттестации работника, являющегося членом аттестационной комиссии, аттестуемый в голосовании не участвует.

Результаты аттестации заносятся в протокол и аттестационный лист, которые составляются в одном экземпляре и подписываются председателем, секретарем и членами аттестационной комиссии, принявшими участие в голосовании. Аттестационный лист и характеристика на работника, прошедшего аттестацию, хранятся в личном деле.

После завершения плановой аттестации подводятся итоги ее проведения. Прежде всего устанавливается число служащих, прошедших аттестацию, их удельный вес в общей численности специалистов, подлежащих аттестации. Обобщенные данные с материалами аттестационных комиссий передаются руководителю органа государственной власти для принятия соответствующего решения. По итогам проведенной работы издается распоряжение или приказ, в котором содержится краткий анализ положительных моментов и недостатков в проведении аттестации; утверждаются предложенные мероприятия по ее результатам, а также изменения в расстановке кадров, должностных окладов, надбавок и доплат к ним.

Решения о материальном поощрении работников за достигнутые результаты в процессе выполнения служебных обязанностей принимаются на основе оценки и выводов аттестационной комиссии и с учетом соблюдения действующего трудового законодательства. Аттестационная комиссия дает рекомендации по дальнейшему улучшению работы с кадрами, устранению имеющихся в этом деле недостатков, повышению квалификации работников и другие предложения. Все они оформляются специальным протоколом (см. Приложение 5).

Трудовые споры, связанные с аттестацией, в том числе

и по вопросам освобождения от должности работников, признанных не соответствующими занимаемой должности, рассматриваются в соответствии с законодательством о порядке рассмотрения трудовых споров.

Методы оценки качеств аттестуемых

Аттестация федеральных государственных служащих может проводиться на основе применения совокупности методов, позволяющих оценить профессиональные, деловые и личностные качества специалистов. К таким методам можно отнести: собеседование, тестирование, оценку по проектам, рефератам и программам, анкетирование, экспертный опрос, матричный метод, деловые игры, письменные контрольные работы, доклады и др.

Рассмотрим кратко некоторые из перечисленных методов оценки служащих.

Собеседование - получение устной информации от аттестуемого работника по вопросам служебной деятельности.

Тестирование - заключается в оценке служащего по результатам решения им заранее подготовленных задач (тестов) и установлению на этой основе количественных показателей (баллов), определяющих уровень деловых качеств сотрудника.

Оценка по реферату, докладу, контрольной работе. Аттестуемому предлагается, например, изложить свою программу работы в случае назначения его на вышестоящую должность. Анализ такого реферата позволяет судить о степени компетентности служащего в сфере будущей деятельности, об уровне его профессиональной и общей культуры.

Анкетирование. Ключевое значение в этом методе оценки качеств служащего имеет выбор и формулировка вопросов, ответы на которые позволяют судить об уровне подготовки аттестуемого работника; для разра-

ботки анкет должны привлекаться специалисты в области социологии, психологии и организации труда.

Экспертный опрос. Его задача состоит в получении на основе сбора мнений экспертов надежного обобщенного заключения о качествах аттестуемого в обстановке, исключающей контакты между экспертами. В группу экспертов подбираются независимые эксперты, представители нижестоящего ранга, равного ранга и вышестоящего ранга. Кроме этого, учитывается мнение самого оцениваемого. Метод экспертного опроса можно проводить и более простым путем - методом интервьюирования или мозговой атаки.

Матричный метод оценок. Его сущность состоит в том, что должность, занимаемая аттестуемым, представляется в виде таблицы-матрицы, содержащую перечень необходимых профессиональных, деловых, духовно-нравственных и личностных качеств служащего. В нее заносятся показатели оценки качеств аттестуемого работника и весовые оценки (значимость) качеств, определяющие их важность для выполнения обязанностей по данной должности. Оценка качеств служащего производится по балльной системе. Весовые оценки устанавливаются по степени важности относительно какого-нибудь качества, принятого за единицу. Они могут быть целыми или дробными. Используя оценки качеств и весовые оценки, можно с помощью матрицы перевести качественные показатели в количественные, что позволит более объективно оценить аттестуемого федерального государственного служащего.

Деловая игра. Суть метода заключается в том, что аттестуемым в игровой форме предлагаются различные ситуации, в которых они, исполняя предложенные им роли, проявляют свои профессиональные, деловые и личностные качества. Деловые игры могут имитировать какую-либо конфликтную ситуацию, в результате развития которой должны быть выбраны пути ликвидации конфликта, уст-

ранения причин его появления в будущем и т.д.

Применение перечисленных методов, а также использование метода самооценки (см. Приложение 4.5) позволяет объективно оценить профессиональные, деловые и моральные качества федеральных государственных служащих.

Г Р А Ф И К
проведения аттестации федеральных государственных
служащих

Структурное подразделение _____
в _____ году

№№ п/п	Фамилия, инициалы	Должность	Дата проведения аттестации	Дата сдачи представления на аттестуемо- го работника	Примечание

Подпись руководителя

ПЕРЕЧЕНЬ
вопросов, которые должны быть отражены в
служебной характеристике аттестуемого

1. Фамилия, имя, отчество.
2. Год и дата рождения.
3. Занимаемая должность на момент проведения аттестации и дата назначения на эту должность.
4. Образование (когда и какое учебное заведение окончил, специальность).
5. Общий трудовой стаж, в том числе:
стаж работы в соответствии со специальностью;
стаж работы в области управления.
6. Наличие ученой степени, ученого звания, печатных и научных работ, знание иностранных языков.
7. Сведения о повышении квалификации и переподготовке (форма обучения, учебное заведение, когда завершено), полученной специальности.
8. Основные проблемы (перечень вопросов), в решении которых принимает участие.
9. Оценка профессиональных, деловых и личностных качеств.
10. Итоговый отзыв руководителя о работнике, основанный на оценке уровня его квалификации, творческого и ответственного подхода к делу, качества выполняемой работы на уровне квалификационно-должностных требований.
11. Вывод о соответствии или несоответствии занимаемой должности и рекомендации по повышению или понижению в должности, изменению размера должностного оклада, надбавок, необходимости повышения квалификации или переподготовки.

АТТЕСТАЦИОННЫЙ ЛИСТ

1. Фамилия, имя, отчество

2. Дата рождения “ ___ ” _____ 19 ___ г.

3. Сведения об образовании и повышении квалификации

(что окончил и когда, специальность и квалификация по образованию, ученая степень, ученое звание)

4. Занимаемая должность на момент аттестации и дата назначения (утверждения на эту должность)

5. Общий трудовой стаж (в том числе стаж работы в аппарате органа управления)

6. Вопросы к аттестуемому и ответы на них

7. Самооценка аттестуемого, его предложения и просьбы

8. Замечания и предложения, высказанные членами аттестационной комиссии

9. Замечания, высказанные аттестуемым

10. Выполнение рекомендаций предыдущей аттестации

11. Оценка деятельности аттестуемого по результатам голосования.

Количество голосов: “за” - _____ ; “против” - _____

12. Рекомендации аттестационной комиссии (с указанием мотивов, по которым они даются)

13. Примечания

Председатель комиссии	_____	_____
	подпись	расшифровка подписи
Секретарь комиссии	_____	_____
	подпись	расшифровка подписи
Члены комиссии	_____	_____
	подпись	расшифровка подписи
	_____	_____
	подпись	расшифровка подписи
	_____	_____
	подпись	расшифровка подписи
	_____	_____
	подпись	расшифровка подписи
_____	_____	
подпись	расшифровка подписи	

Дата аттестации “ ____ ” _____ 199 __ г. .

С аттестационным листком ознакомился _____
(подпись аттестуемого и дата)

14. Решение руководителя по итогам аттестации и дата его принятия

_____ (Характеристика аттестуемого прилагается)

ПРОТОКОЛ № _____
заседания аттестационной комиссии

“ ____ “ _____ 19 __ г.

Председатель

 (Ф.И.О.)

Присутствовали члены аттестационной комиссии:

_____	_____
_____	_____
_____	_____

Приглашенные:

_____	_____
_____	_____
_____	_____

 (Ф.И.О.)

Повестка заседания:

Аттестация

_____	_____
_____	_____
_____	_____

 (Ф.И.О.)

Выводы аттестационной комиссии:

_____	_____
_____	_____
_____	_____

Основные планируемые мероприятия по реализации принятых решений

_____	_____
_____	_____

Председатель аттестационной комиссии

Секретарь

БЛАНК САМООЦЕНКИ

(используется, как правило, при аттестации руководителей и специалистов, проводимой по их личной просьбе, инициативе)

(Должность)

(Ф.И.О.)
(заполняется аттестуемым)

Оцените, пожалуйста, по пятибалльной системе свои деловые и личностные качества.

Качества	Оценка
1. Способность разъяснить законы и инструкции, дать совет по их применению в конкретной ситуации.	
2. Способность в любой ситуации отстаивать позицию, направленную на осуществление реформ	
3. Способность проводить в жизнь политику реформ.	
4. Способность разрешить конфликтную ситуацию.	
5. Умение и навыки использования в работе ЭВМ	
6. Способность идти на компромиссы.	
7. Способность своевременно и точно выполнять распоряжения вышестоящих организаций и должностных лиц.	
8. Умение распределять задание по силам и возможностям исполнителей.	
9. Умение подмечать новые тенденции в общественной жизни и использовать опыт коллег.	
10. Умение убедить в правильности своей позиции.	
11. Способность внимательно реагировать на заявления и предложения граждан, рассматривать их в установленном порядке и в срок.	
12. Способность проявить уважение к личности, ее пра-	

вам и достоинству.

13. Способность потребовать выполнения поставленной задачи.
14. Способность анализировать собственные действия и работу других.
15. Умение расположить к себе людей.
16. Умение контролировать ход выполнения поставленной задачи.
17. Способность оперативно принимать решения.
18. Умение планировать свою работу.
19. Способность самостоятельно отвечать за принятое решение.
20. Умение находить общий язык с коллегами.
21. Способность рисковать, не ожидая указаний “сверху”.
22. Умение выразить свою мысль четко, доступно, грамотно как устно, так и письменно.
23. Способность быстро переключаться с одной работы на другую.
24. Способность к самообразованию.
25. Умение поддерживать высокую работоспособность.
26. Наличие чувства юмора и умение отдыхать.
27. Способность по-деловому, безукоризненно вести себя.

Подсчет результатов

Если аттестуемый получает:

- | | |
|----------------|--|
| 145-116 баллов | - он полностью соответствует занимаемой должности; |
| 115-87 баллов | - в основном соответствует занимаемой должности; |
| 86-58 баллов | - не соответствует занимаемой должности. |

**Подготовка и проведение квалификационных экзаменов
при приеме граждан на государственную службу и
назначении на государственную должность
(Методические рекомендации)**

1. Общие положения

Квалификационный экзамен является одним из средств объективной оценки персонала органов государственной власти, административного и социального контроля за его профессионализмом и уровнем квалификации, выявления и рационального использования резерва кадров на основе эффективного применения профессиональных способностей служащего в интересах реализации своей карьеры и с пользой для государства.

При проведении квалификационных экзаменов выявляются и оцениваются:

1. структура, объем и уровень общих и профессиональных знаний кандидата на государственную должность, его интеллектуальности;

2. готовность и способность кандидата применять знания, проявлять творческий подход к делу, самостоятельно находить источники информации для профессиональной деятельности, компетентного выполнения функций и полномочий новой должности, степень овладения умениями (конструктивными, коммуникативными, организационными и др.);

3. степень приобретения практических навыков деятельности, овладения приемами, способами и средствами осуществления технологических операций на рабочем месте;

4. стиль мышления и действий кандидата, его адекватность требованиям новой государственной должности.

Структура, объем и уровень профессионализма, стиль деятельности претендента на государственную должность определяются на основе их соответствия квалификационным должностным требованиям государственных органов и учебных заведений, осуществляющих подготовку, переподготовку и повышение квалификации государственных служащих соответствующей группы и профиля государственных должностей.

2. Основные задачи квалификационных экзаменов

1. Определение уровня соответствия квалификации, профессиональной компетентности экзаменуемого квалификационным требованиям группы или специализации государственной должности государственной службы.

2. Отбор персонала государственной службы на основе критериев профессиональной пригодности к исполнению функций конкретной должности.

3. Подготовка и условия проведения квалификационных экзаменов

1. Квалификационные экзамены проводятся органами государственной власти совместно с учебными учреждениями, обеспечивающими подготовку, переподготовку и повышение квалификации персонала государственной службы соответствующей группы или профиля государственных должностей.

2. Служащие, желающие поменять группу либо профиль государственных должностей, а также служащие, которые при назначении на государственную должность не смогли документально подтвердить необходимую квалификацию, но обладающие, по их мнению, необходимой профессиональной компетентностью, подают заявление в кадровую службу государственного органа, заполняют

анкету установленного образца и прилагают копии документов о профессиональном образовании не позднее чем за 15 дней до начала квалификационных экзаменов. Несвоевременное либо неполное представление документов является основанием для вынесения решения о недопущении претендента к квалификационным экзаменам.

3. Решение о допуске к квалификационным экзаменам принимает кадровая служба соответствующего государственного органа совместно с руководством функционального подразделения, где предполагается работа кандидата. Решение об этом сообщается претенденту в пятидневный срок после подачи им заявления. Причины отказа сообщаются в письменной форме. Квалификационным экзаменам предшествует собеседование с руководителем подразделения, где имеется вакансия.

4. Для лиц, допущенных к квалификационным экзаменам учебными учреждениями, указанными в пункте 1 настоящих рекомендаций, организуется чтение обзорных лекций, а также проведение групповых и индивидуальных консультаций.

5. Для проведения экзаменов образуется квалификационная комиссия в составе председателя, секретаря, членов комиссии. В состав квалификационной комиссии включаются заместитель руководителя органа власти или, по его поручению, руководитель (заместитель руководителя) структурного подразделения (как председатель комиссии), руководители кадрового, юридического и отдельных функциональных подразделений этого органа, руководители и специалисты соответствующего учебного или научного учреждения, независимые эксперты (социологи, политологи, психологи и другие научные работники), представитель профсоюзной организации.

Заседание комиссии считается правомочным, если на нем присутствует не менее двух третей ее членов.

6. Предложения о количественном и персональном со-

ставе квалификационной комиссии, сроках проведения квалификационных экзаменов разрабатываются кадровой службой органа государственной власти совместно с руководителем соответствующего учебного учреждения.

7. Количественный и персональный состав квалификационной комиссии и срок проведения квалификационных экзаменов утверждается руководителем соответствующего государственного органа.

4. Содержание квалификационного экзамена

1. Содержание квалификационного экзамена определяется квалификационно-методической комиссией по профессиональному развитию персонала государственной службы соответствующего учебного учреждения.

2. Структура учебных дисциплин, объем и уровень общих и профессиональных базовых и прикладных знаний зависит от группы или специализации государственной должности претендента.

Независимо от государственной должности претендент обязан проявить необходимый уровень знаний Конституции Российской Федерации; законов Российской Федерации; Указов Президента Российской Федерации, иных нормативно-правовых актов Российской Федерации и ее субъектов.

Важно, чтобы претендент на должность не только знал нормативно-правовые акты, но и проявлял современные профессиональные качества, умение анализировать, определять и оценивать стратегические и текущие преобразования в подведомственной ему сфере, работать в “команде” и т.п.

3. Квалификационный экзамен по выявлению объема и уровня общих и профессиональных знаний предполагает:

- представление квалификационной комиссии претендентом не позднее чем за две недели письменного реферата

с описанием полномочий, прав и обязанностей государственной должности, на которую претендует экзаменуемый, и обоснованием собственной профессиограммы для идентификации ее с предполагаемой должностью;

- проведение специалистом учебного учреждения индивидуального собеседования с претендентом для анализа и оценки письменного реферата;

- проведение устного экзамена для выявления уровня знаний, умений и навыков претендента на государственную должность.

Письменный реферат и устный экзамен оцениваются по системе оценок “отлично”, “хорошо”, “удовлетворительно” и “неудовлетворительно”.

5. Порядок проведения квалификационных экзаменов

1. Знания анализируются и оцениваются квалификационной комиссией открытым голосованием. При равенстве голосов членов комиссии решающим является голос председателя.

При проведении экзамена и подготовке решения необходимо проявлять уважение к личности экзаменуемого, такт и справедливость, стимулируя этим его самообразование и самоорганизацию.

2. Результаты квалификационных экзаменов и решение квалификационной комиссии заносятся в протокол (Приложение 5.1), который составляется в одном экземпляре на каждого экзаменуемого и подписывается председателем, секретарем и членами квалификационной комиссии.

3. По результатам квалификационного экзамена выдается свидетельство установленного образца для данной группы или профиля государственных должностей, действующее в течение пяти лет (Приложение 5.2).

4. При несогласии с оценкой квалификационной комис-

сии претендент на государственную должность имеет право обжаловать ее решение у руководителя соответствующего государственного органа.

5. Повторная сдача квалификационного экзамена разрешается через 1 год.

ПРОТОКОЛ

**заседания квалификационной комиссии по приему
квалификационных экзаменов по государственным должностям**

“ ___ “ _____ 199__ г.

(наименование государственного органа)

Присутствовали: _____
(Ф.И.О. председателя, секретаря, членов комиссии)

Экзаменуемый _____
(Ф.И.О.)

ПОВЕСТКА ЗАСЕДАНИЯ

**Прохождение квалификационных экзаменов по
государственным должностям**

(Название должностей и структурного подразделения

государственного органа)

Оценка кандидатов на государственную должность

Решение квалификационной комиссии
(с мотивировкой и обоснованием их принятия)

(Указываются методы оценки кандидата)

(Указываются результаты голосования)

Председатель квалификационной комиссии
Секретарь квалификационной комиссии
Члены квалификационной комиссии

С протоколом ознакомился _____
(подпись экзаменовавшегося и дата)

Наименование государственного органа

Свидетельство

Выдано

(Фамилия, имя, отчество)

в том, что он(а) сдал(а) государственный квалификационный экзамен
 по группе государственных должностей _____
 профилю государственных должностей _____
 с общей оценкой _____

Протокол № _____ “ ____ “ _____ 199 __ г.

Председатель государственной квали-
 фикационной комиссии

Секретарь государственной квалифика-
 ционной комиссии

М.П.
 государственного
 органа

Выдано “ ____ “ _____ 199 __ г.

**Методические рекомендации
по подготовке и проведению инновационной игры
“ГЕНЕРИРОВАНИЕ ИДЕЙ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ
УПРАВЛЕНИЯ ПЕРСОНАЛОМ В МИНИСТЕРСТВЕ
(ВЕДОМСТВЕ) РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ”**

Цель предлагаемых методических рекомендаций - содействие в овладении преподавателями академии технологией подготовки, проведения и методикой анализа деловых инновационных игр.

Введение

Эффективное решение задач, стоящих сегодня перед органами государственной службы, обуславливает необходимость выработки новых идей, нестандартных подходов.

Только на такой основе можно сделать прорыв, обеспечить успех в работе государственных структур, аппарата управления.

Инновационные деловые игры в последние годы активно используются для выявления оригинальных методов решения возникающих социальных, политических и других проблем. В процессе определенным образом организованной коллективной мыследеятельности осуществляется “мозговой штурм” проблем государственной службы.

Участие в инновационных деловых играх требует максимального интеллектуального напряжения, позволяет их участникам раскрыть свой творческий потенциал, способствует самосовершенствованию работников.

Подготовительный этап игры

Подготовительный этап состоит из совокупности взаимосвязанных действий, каждое из которых требует качественного и своевременного исполнения. Обозначим эти действия.

1. Обстоятельная беседа руководителя игротехнической группы с представителем заказчика игры. Такую встречу целесообразно провести не менее чем за три недели до игры. Обе стороны представляют друг другу перечень рабочих вопросов, на которые необходимо дать исчерпывающие ответы. Один из важнейших среди них - каковы ожидания заказчика от предстоящей деловой игры. Есть смысл подготовить к следующей встрече для игротехников письменную формулировку целей, ожидаемых результатов.

Руководитель игротехнической группы сообщает, что количество участников не должно превышать 20 человек. Он просит представить к следующей встрече список приглашаемых на игру сотрудников (с указанием имени, отчества каждого участника, возраста, образования, должности, стажа работы).

Руководитель игры говорит о требованиях, предъявляемых к аудиториям, в которых будет проходить игра. Они должны быть просторными, проветриваемыми. Желательно иметь две аудитории: одну - для общих (пленарных) заседаний, вторую - для групповой работы. Столы и стулья - передвижаемые. В первой аудитории необходимо иметь кодоскоп, радиотелефон, а также стенд, на который можно прикреплять ватманские листы. Для игры необходим определенный минимум канцпринадлежностей (скрепки, кнопки, писчая бумага, липкая лента, ватманские листы (не менее 10), фломастеры (не менее 6)).

Следует обсудить с заказчиком вопрос и о поощрении самых идееспособных участников игры, в этой связи подумать о приобретении некоторых призов. Опыт показывает,

что в перерывах в процессе игры целесообразно организовать "чайный" стол (соки, кофе, чай и т.д.).

Так как результаты игры будут в конце каждого дня обрабатываться игротехниками, то необходимо пригласить опытную машинистку (можно двух) для оперативного оформления материалов. Важно предусмотреть возможность тиражирования по итогам игры "Банка идей", исходя из количества участников и игротехников, а также решить вопрос и о ксерокопировании материалов.

Руководителю игры не лишним будет поставить вопрос о транспорте (для прибытия на игру и отъезда), с уточнением времени, адреса и т.д.

Заказчик просит руководителя передать на следующей встрече почасовой график игры. Продолжительность деловой игры может варьироваться от 4 часов до 2-3 дней. При 2-3-дневном варианте желательно ее проведение за городом - с полным "отключением" участников от повседневных дел и забот. Целесообразно, как показывает опыт, в четверг, в 17-00, начинать установочную консультацию, а пятницу и субботу целиком посвятить самой деловой игре.

2. Встреча всей игротехнической группы с представителем заказчика проводится за 5 дней до игры. Во время этой встречи необходимо предусмотреть получение от заказчика развернутого списка участников и 2-3 формулировок целей игры в письменной форме. Обсуждение и уточнение этих целей проводится в следующем порядке:

- представление заказчику временного графика игры;
- информирование о степени решенности заказчиком вопросов организационно-технического и хозяйственного обеспечения игры;
- показ и осмотр аудиторий.

3. Деловое совещание в игротехнической группе проходит за два дня до игры. (Обсуждение во всех деталях сценария игры, содержания различных моментов, определение ответственных).

4. Деловое совещание проводит заказчик за 1-2 дня до

игры. Все службы сообщают о готовности к предстоящей работе.

Описание процесса деловой игры

Технология деловой игры содержит три элемента:

1. Проведение установочной консультации.
2. Проведение собственно игры.
3. Подведение итогов игры, ее анализ, награждение лучших участников.

Рассмотрим эти элементы.

ПЕРВЫЙ ДЕНЬ, 17⁰⁰.

Установочная консультация проводится накануне самой деловой игры. Ее продолжительность - один час. Желательно выделить время с 17⁰⁰ до 18⁰⁰.

Вначале участникам игры представляют игротехническую группу. Затем объявляется состав приглашенных на игру, вносятся все необходимые уточнения в список ее участников (вплоть до ударений при произношении фамилий).

В игре по теме "Управление персоналом" обязательно должны участвовать руководители и сотрудники кадровых служб министерств (ведомств).

Руководитель игры знакомит присутствующих с **целями, задачами условиями и правилами** предстоящей работы.

Цели деловой игры:

- создание ее участниками "Банка новых идей", направленных на совершенствование и повышение эффективности государственной службы и ее персонала;

- получение представления о способности участников игры вырабатывать нестандартные подходы к решению имеющихся проблем, выявление наиболее творчески мыслящих сотрудников;

Задачи деловой игры:

- вовлечение участников игры в творческий процесс разработки идей по совершенствованию управления пер-

соналом;

- побуждение участников игры к самокритичной оценке своего интеллектуального потенциала на основе индивидуальной установки на самосовершенствование в послеигровой период.

Правила игры.

- Четкое соблюдение каждым игроком регламента игры. Если на выполнение одного задания дается 2 мин., а другого задания - 45 мин., то эти требования игротехников участники игры обязаны четко выполнять. Игровая дисциплина - фактор, существенно влияющий на эффективность использования времени, отведенного на игру.

- Участники не "выходят" из игры в течение всех дней коллективной работы. Выход из игры хотя бы одного из них снижает эффективность общей учебно-мыслительной деятельности, приводит к сбою в творческой работе.

Условия, содействующие достижению намеченных выше целей.

- Положительный психологический настрой каждого приглашенного на участие в игре.

- Физическая готовность к игре. В течение двух дней ее участникам предстоит не только интенсивная интеллектуальная коллективная мыследеятельность, но и немалые физические нагрузки (по 12 часов в день).

- Атмосфера доброжелательности в течение всего игрового процесса. Созданию такой атмосферы способствует уважительное отношение каждого участника к мнению, к любому предложению коллег по игровой деятельности. Реализация установки на доброту - одна из задач игротехников в ходе игры.

Опыт показывает, что наличие среди ее участников людей с завышенной оценкой своих способностей и личного опыта препятствует созданию такой атмосферы. Игротехники обязаны тактично нейтрализовать действие данного фактора.

Следует подчеркнуть, что не каждая игра дает те результаты, которые предварительно намечались ее организаторами. Это зависит от сложности проблем, а также от способности приглашенных на игру людей вырабатывать новые идеи, от их идееспособности. Одно можно утверждать определенно: игра содействует раскрытию творческого потенциала каждого ее участника, росту его профессиональных знаний и умений.

Завершая установочную консультацию, руководитель игры предлагает вечерние часы посвятить обдумыванию тех или иных проблем, выбрать одну из них и сосредоточиться на механизме (технологии) ее реализации.

В заключение ведущий игры говорит, обращаясь к аудитории: "Я прошу сегодня каждого из вас не только погрузиться в размышления над проблемами, которые вас волнуют, но и постараться прогуляться перед сном, чтобы завтра прийти на игру с отдохнувшим мозгом, готовым к "мозговому штурму".

И еще. Как в любой игре в ней будут лидеры, победители. Заранее сообщаем вам, что они будут отмечены наградами.

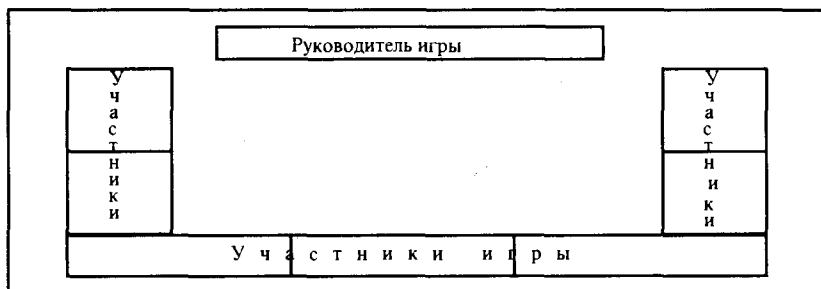
Поэтому пожелаю вам успешной работы!"

Затем руководитель игры и игротехник отвечают на возникшие у присутствующих вопросы.

ВТОРОЙ ДЕНЬ, 900.

Участники игры находятся в зале. Столы размещаются следующим образом:

Схема 1



Перед каждым участником - лист бумаги.

Руководитель игры напоминает об основных моментах состоявшейся накануне установочной консультации.

Далее он отмечает, что на государственной службе имеется сегодня немало нерешенных проблем. Мы рассмотрим проблемы, касающиеся управления персоналом. Цель игры состоит в том, чтобы ее участники предложили идеи по их разрешению. Идеи нестандартные, оригинальные и в то же время реализуемые в сегодняшних условиях.

Затем руководитель игры обращается к участникам игры с просьбой подумать и сформулировать письменно, на листе бумаги две проблемы, которые, на их взгляд, существенно влияют на эффективность работы органов государственной службы. Руководитель игры напоминает, что под понятием проблема понимается нерешенная задача.

На эту операцию выделяется 5 минут. Выполняется задание каждым самостоятельно.

Наступает творческая пауза. Участники игры формулируют и записывают две проблемы.

Руководитель игры интересуется, насколько готовы участники к продолжению работы. Получив подтверждение готовности, он обращается произвольно, например, к крайнему слева от себя участнику и просит назвать одну из проблем. Участник называет проблему, например: низкий уровень профессионализма значительной части государственных служащих. Игротехник (ассистент) записывает ее мелом на доске или фломастером на ватмане, заранее прикрепленном к доске (стенду). Затем свою проблему формулирует следующий участник.

Руководитель игры отмечает, что если проблема, сформулированная им, совпадает по содержанию с проблемой, названной предыдущим игроком, то необходимо предложить другую проблему.

Итак, все 20 участников обозначили по одной пробле-

ме. На доске (ватманском листе) зафиксированы 20 проблем, нерешенность которых существенно отражается на эффективности работы органов государственной службы.

Далее игра может иметь два продолжения.

1. *Проводится рейтинг проблем.* Он осуществляется следующим образом. Игротехник обращается к аудитории с просьбой еще раз вдуматься в перечисленные проблемы и определить три из них, которые можно отложить на год-два.

На эту операцию выделяется 3 минуты. После этого руководитель берет указку и начинает с проблемы №1 в перечне: "Кто считает, что эту проблему пока можно отложить, поднимите руки". В результате определяются три искомые проблемы - по наибольшему количеству участников, назвавших их.

Затем эта процедура повторяется еще 3-4 раза до тех пор, пока не останется 2-3 проблемы, которые, естественно, будут названы самыми актуальными, неотложными.

(Руководителю игры целесообразно попросить подняться тех игроков, которые сформулировали эти проблемы, и поблагодарить их.)

2. *Рейтинга проблем не проводится.*

Руководитель игры обращается с предложением еще раз ознакомиться с проблемами, которые записаны на доске (ватманском листе), и выбрать, "облюбовать" одну из них с последующей задачей, предложить идею, разработать технологию ее реализации. Причем участник игры обязательно должен выбрать проблему, сформулированную им самим.

Возвращаясь к первому варианту, отметим, что после определения рейтинга руководитель игры обращается с предложением к каждому участнику выбрать для решения одну из проблем. Ассистенты передают им специально разработанные бланки следующей формы:

Б Л А Н К

для изложения идеи участником деловой игры

Ф.И.О. автора идеи, телефон	Содержание идеи	Механизм (технология) реализации идеи	Ожидаемый результат (+) (-)

Руководитель дает участникам 5 минут для ознакомления с содержанием бланка, отвечает на возникшие вопросы.

Далее руководитель игры говорит приблизительно следующее:

"Уважаемые коллеги! Сейчас наступает один из самых творческих, один из самых напряженных этапов игры. Он потребует от вас предельного включения ваших способностей, мобилизованности, самостоятельности. Обратитесь к своему опыту, дайте волю вашей фантазии! Постарайтесь взглянуть на выбранную вами проблему нетрадиционно.

Итак, вам дается 45 минут на выработку новой идеи по решению проблемы и технологии реализации этой идеи. Результативного вам творчества! Часы пущены! Ровно в 12 час 40 минут (время условное) мы начнем новый этап игры".

(Если аудитория достаточно просторная, руководитель игры может разрешить участникам рассредоточиться по залу, чтобы не мешать, не отвлекать рядом сидящего).

Игротехники находятся в зале. В случае возникающего затруднения или вопроса они подходят к тому или иному участнику и помогают советом, предложением.

Когда отведенное время заканчивается, руководитель обращается к аудитории: "Внимание! Время на выполнение задания истекло. Объявляется 15-минутный перерыв".

Во время перерыва игротехник с помощью нескольких участников производит перестановку столов в аудитории.

Формируется 5 игровых столов по 4 человека. На столах ставятся таблички: группа № 1, группа № 2, группа № 3, группа № 4, группа № 5.

После перерыва игра продолжается в малых игровых группах по 4 человека за столом. Руководитель игры объявляет составы малых игровых групп. При формировании этих групп учитывается пол, возраст, стаж в должности, взаимоотношения между участниками. Как правило, в такой группе двое мужчин и две женщины разных возрастов, это люди с опытом работы. Такой состав создает творческую атмосферу, способствует активной работе.

Руководитель игры: "Мы с вами начинаем следующий этап игры, который потребует от вас умения убедительно, аргументированно за определенное время изложить свою идею, технологию ее реализации. Сейчас я прошу членов каждой группы в произвольной форме познакомиться друг с другом. Потом выбрать старшего за игровым столом. На это вам дается 5 минут".

Руководитель сообщает, что с этой минуты игра идет в каждой малой игровой группе под руководством ведущего, который определяет очередность выступлений, следит за регламентом, консультируется с руководителем игры в необходимых случаях.

Руководитель игры: "Каждый из вас, выслушав своего коллегу, будет оценивать выдвинутую им идею, технологию ее реализации. При оценке следует исходить из следующих показателей:

1. новизна идеи;
2. качество изложения идеи.

Ассистенты передают каждому участнику специальный бланк оценки:

ИНДИВИДУАЛЬНЫЙ БЛАНК
оценки идей участников деловой игры

№№	Ф.И.О.	Оценка идей (от одного до семи баллов)
1		
2		
3		

Руководитель игры: "Обращаю ваше внимание на одну деталь. Выставляйте сначала предварительную оценку и лишь выслушав все выступления, сравнив их между собой, ставьте окончательные оценки, исходя из 7-балльной шкалы. Оценки выставляются каждым индивидуально, самостоятельно, без обсуждения друг с другом".

За каждым игровым столом ведущий определяет очередность выступлений. Регламент - 15 минут, т.е. на обсуждение 4 идей в малой группе отводится 1 час. В этом обсуждении в той или иной группе могут участвовать по своему усмотрению игротехники, эксперты.

После того как обсуждение идей в малой группе заканчивается, ведущий получает от каждого участника заполненный бланк с оценками. Вот как выглядит бланк Зимина В.А.:

№№	Ф.И.О.	Оценка в баллах
1.	Сергеев А.И.	6
2.	Васильев Д.П.	7
3.	Карпов А.Б.	5

Такие же бланки сдают ведущему Сергеев А.И., Васильев Д.П., Карпов А.Б., и так происходит во всех пяти малых игровых группах.

На основе индивидуальных оценок ведущий малой игровой группы открыто суммирует баллы по каждому участнику и определяет лучшего игрока. Вот как выглядит

итоговая таблица:

Ф.И.О.	Оценки коллег по игровой группе			Общая сумма баллов
Сергеев А.И.	6	7	5	18
Васильев Д.П.	7	7	6	20
Карпов А.Б.	5	5	6	16
Зимин В.А.	7	7	7	21

Таблица оперативно передается руководителю игры, который называет победителей в малых группах и вручает им небольшие сувениры (авторучку, записную книжку и др.).

Затем объявляется перерыв на 15 минут. Работает "чайный" стол. Аудитория проветривается.

После перерыва сообщается дальнейший порядок игры. Руководитель: "Завтра нам предстоит чрезвычайно интересная в профессиональном и психологическом плане творческая работа. Поэтому сейчас мы проведем консультацию."

Все игровые группы в полном составе будут выступать завтра на пленарном заседании. Особенностью их работы будет то, что каждый участник исполнит определенную игровую роль. Этим ролям - четыре.

Игрок, идея которого набрала в группе наибольшее количество баллов, выступит в роли "новатора". Далее. В реальной жизни мы встречаемся с людьми, которые поддерживают "новаторов" и которые сопротивляются новациям. Поэтому один из членов команды выступит в роли "консерватора", другой - в роли "сподвижника". Есть еще одна роль - роль "критика".

(В случае, если продолжительность игры не 2 дня, а всего 4-6 часов, листок с характеристиками ролей печатается заранее и ксерокопии подготавливаются (в расчете на каждого участника).

Завтра в 9 часов утра начнется публичная ролевая защита пяти идей (проектов), получивших самые высокие

оценки в группах. Качество защиты будет зависеть, как показывает наш опыт проведения таких игр, от того, насколько серьезно каждый из вас отнесется к ее подготовке, насколько вживется в ту или иную роль. "Легче" всего, наверно, будет "новатору". Но свои трудности будут и у "критика", и у "консерватора", и у "сподвижника". В чем они?

Каждый из вас в своей роли должен быть убедительным и артистичным. Остановлюсь кратко на содержании ролей.

"Новатор" представляет проблему, которая будет решена благодаря предложенной им идее. Он показывает новизну, оригинальность своего подхода. Аргументирует цифрами, фактами, дает описание результатов, которые будут достигнуты благодаря осуществлению идеи.

"Консерватор" должен аргументированно доказать, что сложившееся на сегодня положение дел создает стабильность в работе, что применяемые в настоящее время в государственных органах формы работы не исчерпали себя. Он при этом оперирует цифрами, фактами (придуманными или взятыми из газет, справочников и т.д.). В своем неприятии нового "консерватор" должен быть **УБЕДИТЕЛЬНЫМ**.

Схема выступления "критика": выявление позитивного в идее "новатора", выявление негативного и в заключение - предложение мер, устраняющих недостатки в проекте новатора.

Задача "сподвижника" - зажечь аудиторию своей эмоциональностью, горячей поддержкой его идеи. И при этом не повториться. Отличительная черта выступления "сподвижника" в том, что он обязан снять, смягчить то впечатление, которое возникло в аудитории после речей "критика" и "консерватора".

Введение названных выше ролей в процесс игры усиливает творческую атмосферу, позволяет "новаторам" более полно и самокритично оценить выдвинутые ими проекты.

Это в целом содействует повышению эффективности коллективной мыследеятельности.

Затем руководитель обозначает *очередность и регламент выступлений*:

Новатор	- 5 минут
Консерватор	- 3 минуты
Критик	- 3 минуты
Сподвижник	- 3 минуты

Завершая первый день, руководитель еще раз напоминает о том, что качество завтрашней публичной ролевой защиты будет зависеть от серьезности подготовки к ней всех участников. Он рекомендует им изложить свои выступления письменно, порепетировать. Затем руководитель советует сформулировать вопросы, которые, возможно, будут заданы, предлагает схематически изобразить те или иные детали предлагаемой идеи на ватманских листах.

ТРЕТИЙ ДЕНЬ, 900.

Размещение участников в зале выглядит следующим образом:

Схема 2



Руководитель: "Здравствуйте! Команды (игровые группы) в полном составе? Начинаем работу, искренне убежденные в том, что вы все серьезно потрудились над высту-

плениями, хорошо поработали над своими ролями, сумели вжиться в них.

Очередность выступлений команд мы определим сейчас с помощью жеребьевки. Я прошу выйти "новаторов" (на столе руководителя перевернутые листы с цифрами 1, 2, 3, 4, 5). Новаторы выбирают листки и сообщают выпавший им номер руководителю игры.

Эксперты проходят за рабочий стол с табличкой "Эксперты".

Руководитель приглашает к выступлению команду № 1.

Члены команды проходят за стол и каждый садится перед соответствующей табличкой (новатор, консерватор, критик, сподвижник).

Перед "новатором" - песочные часы на 5 минут.

Руководитель: "Итак, внимание! Слово "новатору" команды № 1. Представьтесь, пожалуйста, изложите свою идею. Включите часы".

Затем выступает "новатор". После его выступления руководитель обращается к аудитории: "Какие будут вопросы к "новатору"?"

При этом обращается к "новатору" и "сподвижнику": "Записывайте, пожалуйста, вопросы. Отвечать будете позже".

Затем выступает "консерватор" - 3 мин.

Руководитель: "Кто выступит из зала в поддержку "консерватора"?"

Далее выступает "критик". Затем - "сподвижник". После их выступлений "новатор" отвечает на вопросы, реплики "консерватора" и "критика".

Руководитель (обращается к экспертам): "Будут ли у вас комментарии, уточнения, замечания?" (Дает им слово).

Руководитель: "Хочу подчеркнуть: первая команда была в психологически сложной ситуации. Она была первой. Остальным командам будет легче".

Далее выступают согласно жребью остальные команды:

№ 2, № 3 и т.д.

Руководитель после выступления каждой команды объявляет 10-минутный перерыв, во время которого работает "чайный" стол.

После публичной защиты своих идей всеми "новаторами" объявляется 15-минутный перерыв. За это время эксперты определяют наиболее содержательный проект, лучшего исполнителя роли, наиболее активных участников из зала (т.е. выступавших, задававших вопросы).

Руководитель приглашает на совещание всех "новаторов", экспертов, представителя заказчика, игротехников. На основе сообщения экспертов подводятся итоги. При этом учитываются мнения остальных участников совещания. Вносятся предложения по награждению (сувениры, призы уже находятся на столе).

Распорядитель приглашает в зал всех участников игры. Руководитель игры: "Два дня назад, на установочной консультации, мы сформулировали для вас и для себя цели деловой инновационной игры.

Сейчас, после сделанного нами большого объема работы, после напряженной коллективной творческой деятельности мы можем отметить, что поставленные цели в основном достигнуты.

Мы беседовали в перерывах с рядом участников, с представителем заказчика. Их ожидания от игры - это единое мнение - оправдались.

Нам, игротехникам, также хотелось отметить творческую атмосферу на игре, искреннее желание участников принести пользу себе и коллегам.

Разрешите объявить итоги и назвать победителей игры".

Проводится вручение призов победителям и наиболее активным участникам из зала. Далее в коротких выступлениях 2-3 участника рассказывают о своих впечатлениях об игре. Затем выступает со своей оценкой всей сделанной

работы представитель заказчика.

Игра завершается.

Объявляется перерыв на 1 час. После перерыва рекомендуется провести анализ состоявшейся деловой игры.

Методика анализа игры

Анализ игры поручается одному из игротехников. В этой работе участвуют также эксперты, которые докладывают о результатах включенного наблюдения.

Они сообщают о критериях, по которым оценивались выступления "новаторов":

- оригинальность, новизна идеи;
- качество изложения идеи;
- полнота ответов на вопросы;
- корректность поведения в ходе дискуссии;
- соблюдение регламента.

По этим критериям они подробно анализируют работу каждого "новатора".

Затем делается анализ и оценка качества исполнения ролей.

Отмечаются те участники, которые добросовестно и творчески отнеслись к данной работе. Напоминают при этом, что примерная структура выступления по каждой роли на консультации была дана.

Называют также фамилии тех участников, которые выступили ниже своих возможностей.

Затем игротехник и эксперт отвечают на вопросы, возникшие у участников.

Если в процессе игры осуществляется видеозапись, то разбор работы участников игры может быть более предметным, детальным.

На анализ итогов деловой игры отводится примерно один час. В зависимости от количества игровых групп это время может быть изменено.

Следует отметить, что *доброжелательно* проведенный анализ деловой игры имеет важное значение. У участников возникает дальнейшее стремление к саморазвитию (в последующий период), желание участвовать в деловых играх.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Об основах государственной службы Российской Федерации. Федеральный закон // Российская газета. 1995. 3 августа.
2. *Альтшуллер Г.С.* Алгоритм изобретения. - М., 1973.
3. *Бондаренко А.* Игры без проигравших. Еженедельный вестник почтовой информации // Молодежный экспресс ТАСС. 1989. № 11. С. 6-8.
4. *Эдвард де Бono.* Рождение новой идеи. О нешаблонном мышлении // Пер. с англ. - М., 1976.
5. *Гребнев Е.Т.* Управленческие нововведения. - М., 1985.
6. *Дмитриев А.Г., Усманов Б.Ф., Шелейкова Н.И.* Социальные инновации: сущность, практика осуществления. Учебно-методическое пособие. М., 1992.
7. *Дудченко В.С.* Инновационные игры. Практика, методология, теория. - Таллин, 1989.
8. *Елфимов М.* Возникновение нового. Философский очерк. - М., 1983.
9. *Перлаки И.* Нововведения в организациях / Пер. со словацк. - М., 1980.

10. **ПРИГОЖИН А.И.** Нововведения: стимулы и препятствия. Социальные проблемы инноватики. - М., 1989.
11. **Санто Б.** Инновация как средство экономического развития / Пер. с венгер. - М., 1990.
12. **Степанов С.Ю., Маслов С.Н. Яблокова Е.А.** Управленческая инноватика: рефлексопрактические методы. Вып. 1. - М., 1993.
13. Управленческие нововведения в США. Проблема внедрения. - М., 1986.
14. **Фонотов А.Г.** Россия: от мобилизационного общества к инновационному. - М., 1993.
15. **Шевырев А.В.** Технология творческого решения проблем (эвритический подход). - Белгород, 1995.

**Формирование трудовых коллективов
в учреждениях государственной власти
(методические рекомендации)**

1. ПОНЯТИЕ ТРУДОВОГО КОЛЛЕКТИВА

В научной литературе проблемы работы государственных служащих рассматриваются преимущественно с двух точек зрения: в составе формальных структур, а следовательно, и формальных отношений; и неформальных групп и, соответственно, неформальных отношений между людьми. Такой подход, хотя и является продуктивным, тем не менее упускает из поля зрения феномен трудового коллектива **как целого**, имеющего собственные свойства в результате взаимодействия формальных и неформальных отношений, без знания которых трудно рассчитывать на слаженную, высокопродуктивную работу служащих государственных учреждений.

С научной точки зрения, исходным моментом при изучении коллектива является **противоречивость всех вещей и явлений**. Коллектив с этой позиции представляется как целое, созданное неугасающей ни на секунду борьбой двух своих противоположностей, неразрывных свойств, сторон, начал: коллективного и личного, общественного и индивидуального, целого и части. Любой коллектив имеет свои коллективные интересы и цели, но в то же время у каждого его члена есть личные интересы, цели, планы. Опираясь на это положение, нужно осознавать, что при создании коллектива необходимо учитывать и выделять находящиеся в противоречивом единстве интересы коллективные и личные, и вести постоянный поиск их **оптимального сочетания**. Кроме этого управление коллективом

не должно быть связано с принижением, а тем более с устраниением одной из противоборствующих сторон (коллективной или личной). Это неизбежно приведет к разрушению коллектива.

Настоящие коллективы - явление не частое, и тем не менее время от времени мы встречаем группы людей, объединенных на принципах высокой морали, большой производительности, четкой организации дела. Они, как правило, отличаются *высокой продуктивностью*, поскольку умеют не просто эффективно использовать способности и умения каждого, но и, объединяя людей на основе выработанных принципов коллективной работы, приумножать их за счет умелой координации и организации труда.

Таким образом, *коллектив* - это группа людей, которые, самоорганизуясь, берут на себя обязательства по достижению общей задачи, четко распределяют роли, ведут совместную работу и дают определенные результаты, способствующие удовлетворению как личных запросов, так и общественных.

2. ПОСТРОЕНИЕ ТРУДОВОГО КОЛЛЕКТИВА

В процессе создания коллективов необходимо выделять деятельность, связанную с разработкой, использованием и развитием непосредственно механизма коллективной деятельности, который определяется как **построение коллектива**. Целью построения является создание дееспособных структурных подразделений государственных учреждений, нацеленных на вовлечение коллективного таланта и энергии людей в достижение стоящих целей.

Приступая к построению коллектива, руководитель должен учитывать, что группу людей, из которой предстоит создать коллектив, следует рассматривать не столько как объект управления (кто-то кем-то управляет), сколько как особую социальную общность, в недрах ко-

торой развивается механизм самоорганизации за счет саморазвития и самоупорядочения. Необходимо всегда иметь в виду, что источник коллективности находится не вне коллектива, а внутри него, в людях, его составляющих.

В связи с этим возникает вопрос: “Какие сотрудники должны входить в коллектив?” Иными словами, возникает проблема *критериев оценки служащих*. В традиционном подходе к подбору кадров их не так много: к **профессиональным** качествам можно отнести стаж работы, квалификацию, опыт работы, компетентность, организационный талант; к **личностным** - коммуникабельность, стремление к сотрудничеству, дружелюбие, стремление к достижению цели и т.п.

На наш взгляд, можно выделить следующие качества, проявление которых сотрудниками, их поддержка и развитие руководителями позволяет создать коллективы с отличительным чувством “МЫ”, способствующим взаимной поддержке и эффективному разрешению стоящих проблем:

- ответственность за свою работу и работу всего коллектива;
- знания и профессиональные умения;
- качественное выполнение работы;
- стремление к сотрудничеству, доверие к коллегам;
- аккуратность;
- способность воспринимать критику;
- готовность к компромиссу, коммуникабельность;
- способность решать вопросы и добиваться результатов;
- организаторский талант.

Каковы направления использования данных качеств?

Прежде всего, эти качества выглядят как свод характеристик, необходимых для отбора персонала. Причем необходимо всегда учитывать, что способность сотрудников работать в коллективе имеет такое же значение, как и их профессиональные знания. Далее они могут использовать-

ся для самооценки и корректировки поведения в уже работающих подразделениях, сотрудники которых поставили перед собой общую цель - перейти к стилю эффективной коллективной работы. Более того, было бы правильным привлечение государственных служащих в рамках своих структурных формирований к обмену мнениями по поводу качеств, которые они бы хотели ожидать от своих коллег.

Для руководителя, взявшегося за построение коллектива, необходимо условно разделить все свои действия на две части. Первая из них должна быть связана с решением стоящей перед коллективом *задачи с акцентом на выполнение работы коллективом*. А вторая - с созданием коллективистского духа, с развитием чувства “МЫ”, то есть с *поддержкой* каждого и с вниманием к каждому.

Такое деление является ключевым в формировании основных подходов к построению коллектива и в дальнейшем будет называться **дихотомией построения коллектива**¹ (См. схему 1)

Структурные составляющие данной дихотомической связки следующие.

1. Коллективная оценка задачи. Каждое подразделение государственного учреждения существует, чтобы служить какой-нибудь цели. Понимание и принятие этой цели для коллектива является основополагающим. Более того, чем точнее и конкретнее цели, тем эффективнее работа коллектива по их достижению. Однако в жизни

далеко не все служащие учреждений хорошо представляют, над какими конкретными задачами они работают. Так, проведенными социологическими исследованиями установлено, что почти 40% опрошенных государственных служащих работают над задачами,

¹ Дихотомия - разделение на две части общего процесса. (Прим. авт.)

Дихотомия построения коллектива

■ ЗАДАЧА



- “Как” - упор на выполнение работы коллективом
- 1. Коллективная оценка задачи
- 2. Планирование и принятие решения
- 3. Достижение консенсуса
- 4. Организация и нормы (правила) коллективной работы

■ ПОДДЕРЖКА



- “Как” - упор на работу с персоналом
- 1. Участие и включение
- 2. Признание и оценка
- 3. Обучение коллективности
- 4. Стиль коллективной работы

*поставленными неточно, непонятно*¹. Групповая оценка задачи - это своеобразное обсуждение поступающей в подразделение информации. А поскольку основной поток ее идет через руководителя, то, как указали в ходе социологического исследования респонденты, 50 % руководителей придерживают информацию, не информируют полностью и своевременно тех, кому она нужна для работы. Такая практика расходится с целым рядом положений статьи 9

¹ В ходе социологического исследования, проведенного автором в 1996 г., опрошено 348 работников областных органов управления. В дальнейшем будут использованы только материалы данного социологического исследования. (Прим. авт.)

Федерального закона “Об основах государственной службы Российской Федерации”. Там прямо указано, что государственный служащий имеет право на “... получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей”, право на “принятие решений и участие в их подготовке в соответствии с должностными обязанностями”. Иными словами, проблема состоит в том, чтобы каждый работник четко представлял себе задачи, стоящие перед коллективом, принимал участие в их анализе и поиске путей реализации.

2. Планирование и принятие решения. Вовлечение каждого работника в процесс выбора и принятия решения представляет собой важное условие формирования сплоченности и единства действий сотрудников. Чтобы добиться этого, руководителю следует:

- предоставить коллективу всестороннюю информацию по стоящей проблеме;

- создать обстановку свободного обсуждения и допущения любых идей по решаемой проблеме с последующим их детальным разбором;

- установить или выработать критерии для выбора оптимального решения; совместно выбрать решение в соответствии с установленными критериями.

Всегда ли необходимо вовлекать коллектив в принятие решений? Во-первых, многие проблемы имеют простые решения, стандартны и известны из предыдущего опыта. Вовлечение коллектива в решение подобных проблем не прибавит руководителю авторитета, более того, людей будет раздражать участие в принятии решений по мелочным вопросам. И если это будет продолжаться, они когда-то скажут: “А нужен ли нам такой начальник, если он не может принять решение даже по простому вопросу?” Более того, руководитель, который постоянно консультируется и советуется со своими подчиненными, медленно про-

двигается вперед, у него не гибкий стиль работы, хотя и демократичный. Однако довольно часто можно встретить и другую крайность - когда руководитель **один** решает все вопросы, мнением подчиненных не интересуется. И хотя дела могут идти хорошо, но и в этом случае подчиненные теряют доверие к руководителю, предполагая, что он работает на себя, думает только о своих проблемах, а не о коллективе.

В то же время в жизни коллективов часто возникают новые проблемы или острые ситуации, когда требуется творческий подход - вот тогда и необходимо вовлечение всего персонала в разработку идей и принятие основных решений.

Существует немало приемов вовлечения людей в коллективное принятие решения: “мозговые атаки”, метод выдвижения предложений, групповой анализ ситуации и т.п. Важно только помнить, что творческая обстановка при поиске альтернатив **создается самим руководителем**. Его главная задача - высвободить скрытую энергию, заключенную в сотрудниках. Каждую идею надо развить, упростить и затем перепроверить. Этот процесс и может стать коллективным творчеством. Занудливое же повторение бессмысленных задач только увеличивает разочарование, подавляет энтузиазм и творческие силы.

3. Достижение консенсуса. Это один из ведущих факторов укрепления коллективов. ***Консенсус** - это процесс принятия решений с участием всех членов коллектива, при полном использовании имеющихся ресурсов, творческом разрешении конфликтов и согласии с принятыми решениями.*

Руководителю для достижения консенсуса при поиске решения необходимо не считать, что кто-то должен выиграть, а кто-то проиграть, если дискуссия заходит в тупик. Вместо этого нужно поискать иную, более приемлемую для всех альтернативу. Важно избегать конфликта посредством таких мер, как голосование большинством, ус-

реднение, жребий (подбрасывание монеты). Нельзя допускать перебранок, нужно сталкивать в ходе дискуссии не людей, а идеи. Не следует допускать ни своих, ни чьих-либо заявлений, негативно влияющих на коллективную работу.

4. Организация людей, нормы (правила) коллективной работы. Статья 5 Федерального закона Российской Федерации “Об основах государственной службы Российской Федерации” подчеркивает, что государственная служба основана и на **принципе стабильности кадров** государственных служащих в государственных органах. Одним из условий укрепления организационного единства является численность коллектива. Фактически все, кто занимается исследованиями коллективов, сходятся во мнении, что его численность не должна превышать 10-12 человек. Связано это с тем, что проявление таких характерных для коллектива качеств, как дружба, открытость, честность, взаимная поддержка маловероятны в больших структурных образованиях.

Одним из важнейших условий для создания коллектива является выполнение сотрудниками четких норм и правил совместной работы и самоорганизации. В практике хорошо работающих коллективов можно выделить несколько главных **норм или правил** коллективной работы, которые могли бы быть положены в основу совместного решения задач и воспринимались бы всеми работниками **как установка на выполнение работы коллективом**. Этими нормами могли бы быть следующие.

1. Каждый считает задачу, стоящую перед коллективом, приоритетной.

2. Каждый стремится быть информированным наилучшим образом.

3. Каждый используется на рабочем месте оптимально, обучается и контролируется.

4. Каждый принимает участие в планерках и групповых

обсуждениях.

5. Каждый чувствует личную ответственность на своем рабочем месте.

6. Каждый откровенен и честен.

7. Каждый соблюдает оговоренные сроки исполнения работы.

8. Коллектив не принимает никаких отговорок по невыполненным заданиям.

Следует отметить, что как по количеству, так и по содержанию данные нормы для каждого коллектива могут быть различными, но предназначение их должно быть целевое - добровольное создание особого нормативного поля, отступление от которого считалось бы отступлением от коллективных интересов, что в конечном итоге может сдерживать решение и личных проблем.

Еще одним условием коллективной работы является необходимость предоставления возможности людям самим справляться с острыми вопросами организации собственной деятельности. Управление и самоуправление должны опираться не на знания и волю одного (руководителя), а на совокупность знаний и волю всех. На практике это означает, что каждый сотрудник обязан не только понимать задачу, которую решает коллектив и он сам, но еще и свою роль в коллективной деятельности. Для этого руководителю необходимо постоянно уделять время и внимание совместному определению и разъяснению каждому человеку его роли, цели и места во взаимозависимой коллективной деятельности. Следует регулярно подводить итоги успехов, достигнутых коллективом и каждым сотрудником, совместно вырабатывать новые направления улучшения работы, способствовать индивидуальной инициативе в целях совместного достижения цели.

3. ПОДДЕРЖКА КОЛЛЕКТИВИСТСКИХ ОТНОШЕНИЙ

Задача руководителя в процессе построения и развития коллектива - создать людям такие условия работы, чтобы они рассматривали все действия в коллективе как взаимодействующие и направленные на формирование личного достоинства, значимости каждого работника, признание его вклада в достижение общей цели. Отсюда задача руководителя: помочь каждому работнику с учетом его личных способностей занять свое место в коллективе. Соотнести, сделать соответствующими ожидания коллектива и работника очень трудно, но в этом-то и состоит главная задача построения коллектива. Необходимо добиться, чтобы каждый служащий осознавал себя частью коллектива, ясно представлял, какое место *занимает его работа в деятельности всего коллектива*. Важно учитывать приемлемость отводимой для человека роли, его готовность выполнять свои обязанности осознанно, получая от этого определенное удовлетворение.

Важным фактором формирования коллектива является **признание и оценка** деятельности сотрудников. Следует отличать эти два понятия, поскольку каждое из них имеет свое значение и свое конкретное выражение. *Признание, признательность* дают человеку ощущение, что его труд необходим. *Оценка же* есть показатель эффективности его труда. Ранее уже упоминавшимися социологическими исследованиями установлено, что в государственных учреждениях ни тот, ни другой фактор не используются в должной мере. Например, 70% опрошенных указали, что в беседах с руководством вопросы признания деятельности или успехов работников никогда не обсуждались, 60% - что вопросы эффективности их личной работы начальством не рассматривались.

Для поддержки сотрудников руководителю необходимо:

- в обязательном порядке выразить признательность за хорошо выполненную работу;

- выразить признательность, даже если вы не полностью удовлетворены результатами работы;

- выразить признательность даже при получении обычных, а не только исключительно хороших результатов.

Мощным фактором укрепления коллективности и одновременно возможностью оценки деятельности является аттестация служащих, которая в соответствии с Федеральным законом “Об основах государственной службы Российской Федерации” проводится “не чаще, чем раз в два года, но не реже одного раза в четыре года”¹. Согласно данному закону одной из основных задач аттестации является “определение уровня профессиональной подготовки и соответствия государственного служащего занимаемой государственной должности государственной службы”. Иными словами, аттестация, с одной стороны, дает возможность получить *информацию для оценки работника* по итогам работы и его потенциалу, а с другой - *проинформировать человека* о том, как оценивает руководство его деятельность.

С точки зрения формирования коллективов важно, чтобы аттестация сотрудника не только включала формальную, стандартизированную процедуру, которую, как правило, разрабатывают кадровые службы. Она должна отражать и неформальные действия, которые надлежит осуществлять руководителю с целью развития человека, прогнозирования роста его квалификации и возможностей использования в будущем.

Однако аттестации проводятся довольно редко, а оценку деятельности работника, корректировку его усилий по-

¹ См.: Федеральный закон “Об основах государственной службы Российской Федерации”. Статья 24, пункт 2.

рой необходимо делать ежедневно. В этих целях используются собеседования между руководителем и подчиненным. Они преимущественно проводятся по конкретным вопросам: поручение задания, его проверка, конфликтная ситуация, наличие проблемы. Каждую из этих ситуаций можно использовать для оценки и развития потенциала сотрудника.

Нужно при этом помнить, что подобные беседы необходимо вести в духе сотрудничества, подчеркивая кооперативный характер работы в коллективе. Наиболее важными проблемами, которые должны обсуждаться как при аттестации, так и при соответствующих беседах (как минимум один раз в год) могут быть:

- вопросы взаимодействия сотрудников с коллективом и руководством;
- проблемы, мешающие сотрудникам достигать положительных результатов;
- вопросы установления новых целей;
- проблемы личных интересов сотрудников, удовлетворенность их работой и отношениями в коллективе;
- проблемы повышения квалификации и профессионального уровня с оценкой возможностей изменения сферы деятельности или поручения более значимых задач сотрудникам.

В контексте построения коллектива необходимо выделить *процесс научения персонала коллективности*. Выработка механизма коллективности осуществляется в процессе работы, а в роли учителя выступает руководитель, который должен анализировать действия сотрудников и соответствующим образом реагировать исходя из принятых коллективом норм (правил). Кроме того, дискуссии, совместные обсуждения, беседы, всесторонний анализ коллективной работы без жесткой критики - все это может служить задаче усвоения новых правил работы и норм поведения. Хороший результат достигается с помощью

специальных семинаров, в программы которых должны быть включены такие темы, как “Что значит работать коллективно”, “Как достичь компромисса”, “Как избежать конфликта”, “Что значит работать в режиме консенсуса” и т. п.

4. ЭТАПЫ ПОСТРОЕНИЯ КОЛЛЕКТИВА

Построение коллектива - это длительный процесс, состоящий из целого ряда изменений и почти неуловимых этапов. И все эти изменения происходят не вне, а внутри процесса управления и самоуправления коллектива. Иначе говоря, нормы и правила коллективной работы формируются во время самой работы. Коллективность - не что-то данное сверху, а явление, к которому ведет длительный путь трансформаций, оценок, корректировок и новых трансформаций, происходящих под влиянием руководителя и внутреннего убеждения членов коллектива в процессе их совместной деятельности.

Отслеживание происходящих изменений и дает возможность выделить конкретные этапы в процессе становления и развития коллективов государственных органов управления. Под **этапами построения** понимаются периоды в развитии коллектива, которые отличаются измененным (в фазе перехода) отношением людей друг к другу и выполняемой работе. Каждый этап начинается с принятия людьми определенных правил поведения и заканчивается выработкой более совершенных и эффективных правил, являющихся основой будущих изменений на новом этапе. **Фаза перехода** - это момент освоения коллективом конкретного качественного элемента изменений. Таков, к примеру, переход от поручения задания руководителем к самораспределению работы, от рассмотрения задачи руководителем к обсуждению ее коллективом.

Этап I. Первый этап в жизни коллектива можно на-

звать “**ПРИТИРКА**”. Нетрудно заметить, что люди, впервые объединяясь в группы, оказываются в ситуации, когда прежде всего им необходимо сориентироваться. В этот период люди скорее готовы к выполнению указаний и поручений, нежели к проявлению самостоятельности и инициативы, они стремятся скрыть свои чувства, пытаются быть рациональными, они недостаточно прислушиваются друг к другу. На период “притирки” приходится несколько *переходных фаз*:

- переход к пониманию и оценке новой производственной задачи;

- переход к новой оценке собственной компетенции как в профессиональной области, так и в сфере группового общения и т.п.

Руководитель на этом этапе - лидер коллектива. Именно от него сотрудники ждут распоряжений, выдвижения идей и целей, организации работы. Руководитель представляет собой образец, модель поведения для всего коллектива. В этот период руководитель четко объясняет цели коллектива, вовлекает сотрудников в их обсуждение, стремится к тому, чтобы цели имели краткосрочный характер как для всего подразделения, так и для каждого сотрудника. Кроме этого он постоянно ведет наблюдение за сотрудниками, оценивает достигаемые ими результаты, помогает и обучает их, всячески способствует улучшению работы всего коллектива и каждого его члена.

Этап II. “БЛИЖНИЙ БОЙ”. На этом этапе возрастает внимание сотрудников непосредственно к проблемам собственного коллектива и переживаемой им ситуации. Члены коллектива познают, кто из них имеет сходное восприятие и аналогичные позиции, сближаются между собой. Начинается критика существующих методов и правил работы, преодолеваются предубеждения, возникшие по отношению к определенным лицам, происходит столкновение мнений, возрастает критика форм и методов управле-

ния; коллектив начинает выдвигать и обсуждать новые решения, рассматривать пути возможного развития.

Для этого этапа характерны следующие переходные фазы:

- усвоение для себя и требование от других необходимости демонстрации личных качеств, соответствующих концепции коллективной деятельности;

- несогласие со старой моделью руководства на основе указаний и поиск новой, более приемлемой для коллектива.

Руководитель на этом этапе выявляет противоположные идеи и точки зрения на формы и методы работы, поддерживает идеи, направленные на достижение успехов и перемен к лучшему; выясняет интересы людей в области предпочитаемых ими ролей; поддерживает и включает в творческий поиск каждого сотрудника; совместно с коллективом формулирует новые правила межличностных отношений, стиля взаимоотношений между руководителем и работниками.

Этап III. “КОНСЕНСУС”. После того, как коллектив на втором этапе решил межличностные проблемы, резко возрастает взаимное доверие сотрудников. Люди становятся открытыми, все больше устанавливается согласие относительно целей работы и задач совместных действий, в конце концов происходит идентификация их целей и задач с целями и задачами коллектива. Соперничество уступает место кооперации, споры - консенсусу. На этой стадии в коллективе формируется чувство “МЫ”, которое высоко котируется его членами.

Для этой стадии характерны следующие фазы перехода:

- переход от руководства на основе указаний к самоуправлению;

- переход от “отчуждения” и индивидуализма к сотрудничеству и взаимопомощи.

На этом этапе руководитель осуществляет принятие решений, выработку идей и планов дальнейшего развития коллектива в режиме консенсуса, а поручать работу стремится путем делегирования. Кроме этого он поддерживает обнаруживаемую готовность людей делиться идеями, поощряет конструктивную обратную связь и эмоциональную открытость, подает сам в этом пример.

Этап IV. “ЗРЕЛОСТЬ КОЛЛЕКТИВА”. На этом этапе все работники выполняют работу качественно, проявляют заботу друг о друге, у них общие коллективные цели и интересы. Все члены коллектива сближаются, проявляют внимание и привязанность друг к другу. Однако и на этом этапе коллектив может переживать ряд переходных фаз:

- переход к идентификации своих личных взглядов и действий с целями и действиями всей организации;
- переход к пониманию качества работы как представлению об имидже коллектива и в целом организации.

Руководитель на этом этапе четко следует выработанной системе коллективной работы и, в первую очередь, в вопросах принятия решений, выигрышных как на индивидуальном, так и на коллективном уровне. Он подчеркнуто опирается на квалификацию и знания сотрудников, поощряет открытые и критические обсуждения того, как работает весь коллектив, чтобы способствовать получению лучших результатов.

Основными преимуществами коллектива, оказывающими большое воздействие на поддержание положительной стратегии руководства, являются: *комплексное руководство, быстрое реагирование, высокая мотивация, высококачественные решения, коллективная сила* .

Кроме положительных моментов коллективная деятельность может иногда сопровождаться и неприятными эффектами, о которых руководителю надо знать и быть готовым отличить действительно положительный климат

коллектива от феномена группового единомыслия. К таким нежелательным симптомам коллективности относятся: иллюзия неуязвимости, нетерпимость к любым возможным возражениям, открытое давление на членов коллектива.

Роль руководителя в данном случае сводится к поощрению в коллективе разномыслия, стимулированию критического отношения сотрудников к предлагаемым решениям, внимательного отношения к голосу меньшинства.

Поддержание нормального психологического климата в коллективах
(Методические рекомендации)

Практика свидетельствует, что качество и производительность труда в коллективе во многом зависят не только от совершенства организации труда, его условий и оснащенности, но и от сплоченности коллектива, характера взаимоотношений в нем, царящей эмоциональной атмосферы. Дружелюбие, товарищеская взаимопомощь, простота отношений, преобладание положительных эмоций - залог высоких результатов функционирования аппарата.

Психологический климат коллектива - показатель, динамично изменяющийся. Его главная особенность - влияние на характер профессионального восприятия и профессионального мышления, на процесс принятия решений. Сейчас, в условиях системного кризиса, особенно остро проблема оздоровления психологического климата стоит в коллективах аппарата органов государственной власти всех уровней.

Благоприятный психологический климат коллектива не только повышает эффективность труда, но и существенно снижает уровень конфликтности работающих, способствует созданию доброжелательной обстановки взаимопомощи. Это положительно сказывается на раскрытии творческого потенциала личности в процессе профессиональной деятельности. *Психологическим климатом называют эмоционально-психологический настрой, который складывается в коллективе в процессе трудовой деятельности и проявляется в тех взаимоотношениях, которые устанавливаются между сотрудниками на основе объективных условий и субъективных взаимосвязей между ними.*

Главное в психологическом климате - это доминирую-

щие настроения, эмоциональная окраска отношений, которые проявляются в психологической атмосфере коллектива. Настроения являются следствием развития определенных психических состояний в трудовой деятельности, а эти состояния зависят не только от условий труда и специфики деятельности, но и от особенностей межличностных взаимодействий людей.

Для характеристики этого психологического феномена часто используют и другие сходные определения: социально-психологический климат, морально-психологический климат, психологическая атмосфера, морально-психологическая обстановка и другие. Эти определения близки по своему психологическому содержанию.

1. ПСИХОЛОГИЧЕСКИЙ КЛИМАТ КОЛЛЕКТИВА. УСЛОВИЯ И ФАКТОРЫ, ЕГО ФОРМИРУЮЩИЕ

На психологический климат любого коллектива оказывают влияние две группы факторов: мегафакторы и локальные психологические факторы.

Наиболее значимыми *мегафакторами* являются:

- психологический климат общества в целом;
- микросоциальные условия жизнедеятельности (территориальное размещение, климатические условия, степень автономности и др.).

К важнейшим локальным психологическим факторам, детерминирующим психологический климат коллектива органов управления, в том числе и государственных органов, относятся групповая динамика, моральные нормы, недостатки стиля руководства, неудовлетворенность трудом, психологическая несовместимость, несовместимость ролевых функций.

1. Групповая динамика. Это численность коллектива, время совместной деятельности, половозрастная структура, состав и др.

а) Численность группы, коллектива.

С ростом численности коллектива эффективность деятельности может возрасти за счет включения в решение новых задач, образования новых форм взаимодействия, но только до определенного предела. С течением времени однородные коллективы начинают как бы лихорадить. В них образуются отдельные группы, объединенные на конфронтационной основе по отношению к другим. Коллектив начинает самопроизвольно делиться на неформальные группы. Управляемость при этом резко снижается, существенно ухудшается и психологический климат, увеличивается число неделовых конфликтов.

Группы численностью до 15 человек, как правило, длительное время обладают свойством целостности. Если же численность больше 15 человек, то имеет место тенденция к самопроизвольному делению, причем между группами часто складываются неблагоприятные отношения. Поэтому если коллектив по своей численности значительно превышает 15 человек, необходимо провести структуризацию, организовав более мелкие подразделения с нормативно установленными отношениями. Это благоприятно скажется на психологическом климате.

б) Время совместной трудовой деятельности.

Этот показатель тесно связан с формированием традиций, устойчивых норм поведения, поэтому чаще всего он положительно влияет на сплоченность и организованность. Однако, в этом случае зависимость не однозначная, а "куполообразная". Поэтому в коллективах, длительное время работающих со стабильным кадровым составом, со временем формируются негативные психологические барьеры к инновациям. Следовательно, целесообразно периодически "вливать свежие силы" в такие коллективы (примерно 6-7% ежегодно).

в) Автономность группы, коллектива.

Изоляция отрицательно сказывается на сплоченности

коллектива. Волевое сужение круга общения, контактов приводит к состоянию психического насыщения, которое неизбежно связано с отрицательными эмоциями и переживается очень тяжело. Поэтому для улучшения психологического климата необходим выход за рамки чисто групповых отношений и контактов. Это может проявляться в обмене опытом, периодической учебе кадров, приглашении консультантов, советников из других организаций.

г) Половозрастная структура коллектива.

В однородных коллективах, как правило, очень сложный психологический климат из-за чрезмерной конкуренции и примерно равного социального статуса работающих. В неоднородных коллективах спектр отношений и общения существенно богаче (уважение к старшим, повышенное внимание к женщинам со стороны мужчин, опора на энергичную молодежь и т.п.). К тому же в таких коллективах происходит естественное кадровое движение, что исключает застой или чрезмерное соперничество между сотрудниками. Все это улучшает психологический климат.

д) Неформальная структура в коллективе.

Неформальная структура в коллективе имеет своих "лидеров", "ведомых", "сотрудничающих" (по стилям их взаимодействия в группе). Ее появление в основном носит конфронтационный характер по отношению к руководству, в результате чего возникают конфликты, коллектив как бы "замыкается на собственные разборки". От этого страдает дело. В идеальном случае формальная и неформальные структуры должны совпадать, официальный руководитель должен быть еще и лидером неформальным. Если этого не произошло, то необходимо искать контакты с неформальной структурой - воздействуя на ее мотивацию, стремиться расколоть ее, сделать неформальных лидеров своими союзниками, не поручая им ведущих (особенно выборных) должностных функций. В ином случае неформальную структуру необходимо ликвидировать,

используя административные методы - структуризацию, изменение штатного расписания, перевод сотрудников в другое подразделение.

е) Организованность.

Организованность - это способность коллектива сочетать разнообразные мнения и формы инициативного поведения с единством действий, направленных на достижение коллективных целей. В организованных коллективах всегда благоприятный климат. На организованность коллектива влияет:

- наличие в коллективе авторитетного и полномочного актива;
- единство мнений (лучше, конечно, положительных) о руководителях;
- авторитет руководителя;
- степень совпадения формальной и неформальной структур;
- стремление к сохранению коллектива как целого.

Психологическими исследованиями выявлено, что между единством положительных мнений о руководителях и организованностью коллектива коэффициент корреляции составляет 0,7-0,82, а между стремлением к сотрудничеству и организованностью он еще выше - 0,8-0,94. *В коллективах с высокой организованностью преобладает демократический стиль руководства*, что очень важно для коллективов, выполняющих функции государственного управления в новых условиях.

Отметим, что группа психологических факторов "Групповая динамика" поддается регулированию и может положительно влиять на психологический климат коллектива.

2. Моральные нормы.

Моральные нормы - это определенные стандарты поведения, соблюдение которых является необходимым условием работы в коллективе. Нормы поведения позволяют четко оценивать свои и чужие поступки, соотносить их,

вносить необходимые коррективы. Любой коллектив, существующий достаточно продолжительное время, обязательно выработает для себя систему определенных норм поведения. Огромная роль здесь принадлежит руководителю, именно он является главным ориентиром в формировании системы норм поведения ("Если ему можно, то почему нельзя мне?"). Истоком моральных норм поведения являются мировоззренческие позиции, ценностные ориентации, принятые нравственные эталоны поведения.

В настоящее время эта проблема вышла далеко за рамки психологической и стала, пожалуй, одной из самых острых проблем нашего общества. Прежняя мораль и ее нормы, по сути дела, разрушены, а новая, столь необходимая любому здоровому обществу, полностью отсутствует. Средствами массовой информации активно пропагандируются стяжательская мораль (как в известном рекламном ролике: "Мы сидим, а денежки идут"), пренебрежение к нравственным нормам поведения, которые формировались веками. В печати и на телевидении чуть ли не каждый день приводятся факты коррупции должностных лиц, которые остаются безнаказанными. Естественно, это негативно сказывается на психологическом климате в коллективах органов государственного управления.

3. Недостатки стиля руководства.

Недостатки стиля руководства оказывают негативное влияние на климат коллектива. Некоторые из длительно применяемых стилей руководства - директивный (авторитарный) и либеральный - осложняют климат коллектива и являются источниками многих конфликтов. Такая ситуация возникает из-за действий и поведения, которые являются как бы производными этих стилей, например, длительно применяемый директивный стиль способствует развитию у руководителя таких черт, как чувство собственной непогрешимости, безапелляционность суждений, пренебрежение к чужому мнению, а у подчиненных - снижение

инициативы. Другая причина - отсутствие *иерархии связей* в руководимом подразделении. Нередко руководители, особенно не имеющие достаточного опыта управленческой деятельности, стремятся лично руководить всеми сотрудниками. Если численность коллектива больше 20 человек, то многие из них как бы выходят из-под контроля руководителя. В результате стиль управления становится хаотическим: задания даются одним, результаты спрашиваются с других. Контроль за выполненной работой становится неэффективным или вовсе невозможным. Понимая это, но не желая передавать часть своих управленческих функций, руководители выделяют в коллективе группу специалистов, ответственных и исполнительных, и ими непосредственно руководят, по сути оставляя без внимания другую часть коллектива. При этом этой группе даются задания, рассчитанные на весь коллектив, и спрашивают с них, как со всего коллектива. Этот стиль называют полухаотическим. Такой стиль руководства приводит к неизбежным ошибкам, перегрузке одних сотрудников при недогрузке других. Это будоражит коллектив, ухудшает психологический климат, приводит к многочисленным конфликтам. Выходом из такого положения является переструктуризация коллектива, передача части управленческих функций заместителям или линейным руководителям.

Другой недостаток связан с так называемым пассивным руководством. Он характерен для либеральных руководителей, которые нередко передают значительную часть управленческих функций лицам, не имеющим на это соответствующих должностных прав. При пассивном руководстве возникает неформальная структура со своим лидером, который также берет на себя часть управленческих функций, не неся при этом ответственности. Нередко такие руководители объясняют это тем, что "коллектив на самом деле является самоорганизующейся и саморегулирующейся системой", что в " в условиях рыночной экономики само

понятие управления является нонсенсом, проявлением неграмотности". Такая позиция является недопустимой. У любого государства всегда есть и будут интересы, требующие государственного управления, иное дело его формы, они не обязательно должны быть директивными.

Особо следует выделить факторы, ухудшающие психологический климат коллектива и вытекающие из недостатков *лично-деловых* качеств руководителя. Сейчас для успешного управления уже недостаточно обладать высокой профессиональной компетентностью, хорошими организаторскими и нравственными качествами. Важны сильные психологические качества и умения. Если они выражены недостаточно, то неизбежны серьезные ошибки в работе. Отметим некоторые из них:

- неправильная оценка труда подчиненных, несправедливость по отношению к ним; обычно при оценке труда подчиненных совершаются типичные ошибки;
- предвзятое отношение к определенной части коллектива;
- псевдоавторитет.

Отрицательные лично-деловые качества руководителей, безусловно, нервируют коллектив, ухудшают психологический климат. Наиболее сильно в негативном плане влияет на климат неправильная оценка труда подчиненных. В этом случае возникают обиды, утрата интереса к работе, а это отражается на настроении людей, снижает эффективность деятельности, приводит к текучести кадров.

4. Неудовлетворенность трудом.

Неудовлетворенность возникает по разным причинам. Специалисты-управленцы в основном не удовлетворены тем, что не имеют адекватного личного развития в профессиональной деятельности, поэтому своевременной является постановка проблемы планирования профессиональной карьеры. Подчеркнем, что в акмеологии уже разработаны соответствующие методы.

Особое место занимает *неудовлетворенность материальным стимулированием*. За последние годы рост заработной платы у большей части населения существенно отстает от роста цен, что вызывает огромную напряженность в обществе и негативно сказывается на отношении к работе, к своим обязанностям. На государственной службе многие сейчас расценивают свою заработную плату как не соответствующую ни трудовым затратам, ни квалификации. В то же время отчетливо проявляется неудовлетворенность и моральным стимулированием. Прежняя весьма действенная система морального стимулирования разрушена, новая не создана, а необходимость в таком стимулировании осталась.

Наконец, неудовлетворенная потребность в социальном одобрении деятельности. В настоящее время средствами массовой информации по отношению к государственным служащим активно формируется негативная психологическая установка. Их часто называют "чиновниками", "функционерами", "аппаратчиками", "бюрократами". Эти определения непосредственно воздействуют на подсознание людей и формируют устойчивое отношение.

5. Психологическая несовместимость.

Причин психологической несовместимости может быть много: несовместимость моральных и нравственных норм поведения, отрицательные черты характера, дурные привычки, невоспитанность, грубые манеры поведения и многое другое.

а) Причиной сложного психологического климата в коллективе является *взаимное непонимание (или недопонимание)* между коллегами по работе. В этом случае деловое замечание или рекомендация воспринимаются как выпад, посягательство на личное достоинство. Психологические исследования показали, что подобные реакции связаны с возникновением ложных образов ситуации или других людей, они-то и вызывают неадекватное реагирование, тол-

кование поступков, мнений.

б) *Особенности характера* работающих часто приводят к психологической несовместимости и даже конфликтам. В коллективах встречаются люди с тяжелым характером, склонные к интригам, ссорам. Они создают конфликты в коллективе. Нередко это связано также с их неадекватной самооценкой, искаженным образом "Я". Заметим, что особенно конфликтны лица с завышенной самооценкой (они авторитарны, безапелляционны, склонны пренебрегать мнением окружающих, грубы) и заниженной самооценкой (у них обычно имеются внутрличностные конфликты, которые искажают восприятие реальности и существующих взаимоотношений, что обуславливает их активное включение в межличностные конфликты). В последнем случае необходима помощь психолога.

в) Другой причиной является *стремление любой ценой завоевать признание окружающих*, занять престижное или выгодное положение. Подчеркнем, что лица, дестабилизирующие климат коллектива, могут обладать и совершенно противоположными качествами - избыточным конформизмом (в этом случае приходится сталкиваться с беспринципным поведением) или негативизмом (оказание бессмысленного упорного сопротивления любым действиям коллектива, независимо от реальной ситуации).

г) Отмечены случаи, когда психологическая несовместимость возникает вследствие *доминирования негативных психических состояний у членов коллектива* в процессе их деятельности (стресс, утомление и т.п.). В этом случае некоторые качества личности и черты характера как бы усиливаются: лица общительные становятся чрезмерно болтливыми и наоборот, немногословные вообще перестают общаться, уходят в себя, у лиц со слабым типом нервной системы возникают спонтанные реакции, нецеленаправленные действия или даже уход от активных действий.

6. Несовместимость ролевых функций.

Нередко (10-12% случаев) сложный психологический климат в коллективе возникает из-за несовместимости ролевых функций. Весьма распространенный случай: выполнение ответственного задания поручается лицам, обладающим ярковыраженными лидерскими качествами, которые в любых ситуациях берут инициативу только на себя, независимо от своих возможностей. Это, естественно, отрицательно сказывается на конечном результате. В таком случае необходимо формировать группы в соответствии с известными психологическими рекомендациями: "лидер - ведомые - сотрудничающие". Однако данная проблема много сложнее. Психологические исследования, проведенные в коллективах с негативным психологическим климатом, где часто возникают межличностные и межгрупповые конфликты, показывают, что в них встречаются до 14 видов неформальных ролевых функций.

Вывод. Отмеченные факторы являются наиболее значимыми, в то же время их "весовой коэффициент" решительным образом зависит от специфики деятельности. Для конкретизации психологического содержания факторов, дестабилизирующих психологический климат коллективов аппарата государственного управления, были проведены эмпирические исследования. Речь о них пойдет во втором разделе.

2. ОСОБЕННОСТИ ПСИХОЛОГИЧЕСКОГО КЛИМАТА В КОЛЛЕКТИВАХ. ПУТИ И МЕТОДЫ ЕГО ОПТИМИЗАЦИИ.

Деятельность органов государственной власти в переходный период развития общества отличается многими характерными особенностями, которые в большинстве своем являются факторами психологической сложности. Для выявления наиболее значимых факторов, негативно влияющих на психологический климат в коллективе аппа-

рата управления, необходимо систематически проводить соответствующие эмпирические исследования. **Цель таких исследований** - выявление психологических факторов, негативно влияющих на психологический климат коллективов аппарата управления, и определение путей и методов его оптимизации.

В проведенных эмпирических исследованиях объектами были сотрудники аппарата (специалисты и руководители "среднего звена") министерств экономики, социальной защиты, по делам национальностей и региональной политики, здравоохранения и министерства труда Российской Федерации. Выбор данных министерств был обусловлен возможностями проведения таких исследований. Всего было опрошено 57 специалистов и руководителей. Выборка была случайной.

Методы исследования. На первом этапе использовалась методика "пяти факторов" (предлагалось назвать не менее пяти факторов, которые, по мнению респондента, отрицательно влияют на психологический климат коллектива аппарата управления), на втором этапе применялось структурированное интервью (предлагалось прокомментировать эмпирические данные первого этапа исследований). Полученные данные обобщены.

1. Нестабильность, неуверенность в завтрашнем дне.

Подавляющее большинство (82%) опрошенных считают данный фактор главным среди дестабилизирующих. Многочисленные "слияния" и "разъединения", переструктурирования под новых руководителей создают обстановку нервозности, неуверенности в завтрашнем дне. Это усугубляется еще и боязнью потерять работу, что в наше время является сильным стрессогенным фактором. Кроме того, это отрицательно сказывается и на осуществлении управленческих функций, так как в процессе перманентного реформирования ликвидируются и исполнительные структуры, механизм реализации принятых решений не работает.

2. Сложные отношения "по вертикали".

Данный фактор тесно связан с первым, недаром его отметили 77% опрошенных. Характерными здесь были два вида ситуаций: по вертикали "вверх" (отношения с вышестоящим начальством) и по вертикали "вниз" (отношения с подчиненными). Причиной сложных отношений по вертикали "вверх" назывался низкий профессионализм руководителей, преобладание в их работе личных интересов, недостаток необходимых знаний и умений, неумение прогнозировать последствия принятых решений, отсутствие необходимых психологических качеств. Встречались суждения, что многие руководители по масштабу своих возможностей просто не соответствуют занимаемым должностям. Отмечались также недостаточное внимание по отношению к подчиненным, наличие черт псевдоавторитета.

По вертикали "вниз" отмечалась безответственность, низкая компетентность, наличие корыстных мотивов, отсутствие стремления к профессиональному росту.

3. Неудовлетворенность материальным стимулированием.

На этот фактор указали примерно 71% опрошенных. Возможно, это связано с тем, что опрос проводился среди сотрудников министерств непромышленной сферы. Ситуация весьма сложная, так как работники аппарата управления не имеют возможности официально совмещать свою деятельность с другой, за исключением преподавательской, научной и творческой, а их заработная плата по основному мест работы расценивается как неудовлетворительная. Все опрошенные отметили, что постоянно ищут дополнительные источники доходов, но какие конкретно, отказались уточнить.

4. Высокий уровень психической напряженности и тревожности.

67% опрошенных отметили, что они "сильно устали от стрессов", а 9% считают, что у них практически не осталось сил переносить напряжение (об этом говорили в ос-

новном женщины).

Высокий уровень психической напряженности скорее всего связан с действием отмеченных выше факторов, хотя немалую долю вносит сама специфика управленческой деятельности. Высокая психическая напряженность негативно сказывается на профессиональном восприятии и деловом общении, она же является причиной преждевременного утомления. Это отрицательно отражается на психологическом климате коллектива.

5. Психологическая несовместимость.

Данный фактор также оказался весьма значимым, его отметили 51% опрошенных. Структурированные интервью позволили выявить основные причины психологической несовместимости работников аппаратов управления. Они в основном связаны с несоблюдением моральных норм или "отсутствием таковых у некоторых", как выразился один специалист. В аппаратах управления работают люди разных возрастов. Многие из них прошли серьезную школу жизни, воспитаны на известных идеалах и придерживаются определенных нравственных принципов поведения. Однако в аппарате управления появилось немало людей "новой волны" с рыночной (по Э.Фромму) психологией, для которых главными критериями деятельности являются "много-мало", "выгодно-невыгодно" и "сколько?". Подобным личностям незнакомо слово "нельзя" или сомнения типа "а разве так можно?". В результате отсутствует необходимое ценностно-ориентационное единство, которое формирует коллектив и благоприятно сказывается на его психологическом климате. Отметим, что данный фактор сложно поддается регулированию.

3. ПСИХОЛОГИЧЕСКИЕ ПУТИ И МЕТОДЫ ОПТИМИЗАЦИИ ПСИХОЛОГИЧЕСКОГО КЛИМАТА

Психологический климат, его структура и содержание определяют и метод его оптимизации. Для этого необходимо придерживаться принципа реалистичности. Очевидно, что мегафакторы, связанные с состоянием общества в целом, вряд ли могут быть изменены или скорректированы руководителем подразделения или службы аппарата управления. Также нет возможности влиять на кадровые назначения руководителей высокого уровня управления. Маловероятно в нынешней экономической ситуации увеличение финансирования бюджетных организаций. В связи с этим проблема существенно усложняется. Каковы пути выхода из нее? Одним из возможных может стать путь, связанный с применением в процессе управления методов *психологического воздействия*. Они могут дать ощутимый положительный эффект, но только на определенное время, в течение которого могут произойти обещанные положительные сдвиги в социально-экономическом положении страны, общества (изменения мегафакторов). Основные методы психологического воздействия, которые хорошо себя зарекомендовали в решении проблем стабилизации и улучшения психологического климата коллектива, следующие.

1. Взаимное психологическое "заражение".

Установлено, что находясь в коллективе, человек ведет себя обычно иначе, чем наедине с собой, по-другому воспринимает события, людей, использует другие алгоритмы при переработке информации и принятии решений. При положительном психологическом климате действуют такие формы психологического "заражения", как энтузиазм, состязательность. Эффективность психологического "заражения" прямо зависит от эмоциональных аспектов общения по вертикали и горизонтали. Возможен и обрат-

ный процесс: методами психологического "заражения" формировать благоприятный психологический климат. Здесь ведущая роль принадлежит руководителю.

2. Подражание.

Подражание - это осознанное или неосознанное воспроизведение личностью определенных черт, образцов поведения других людей. Психологические механизмы подражания действуют практически в любом коллективе. Чаще всего подражают руководителям и неформальным лидерам. Практика свидетельствует, что в основном подражают людям, умеющим добиваться серьезных результатов, обладающим яркими эмоциональными реакциями, высоким профессионализмом и нравственными качествами: честностью, принципиальностью, энергичностью, способностью принимать смелые и эффективные решения. Случается, что объектами подражания становятся обаятельные личности, а это важное личностно-деловое качество можно успешно развивать. Подражают также лицам, обладающим реальным высоким авторитетом.

3. Общественное мнение.

Это универсальный регулятор поведения. Вначале оно формируется под влиянием суждений заинтересованных и хорошо осведомленных людей, поэтому оценке подлежат практически все аспекты деятельности коллектива. Приняв оценочные критерии, члены коллектива сами ставят себя под контроль. Познав механизмы действия общественного мнения в коллективе, можно успешно формировать благоприятный климат.

4. Воздействие на мотивационную сферу личности.

Мотивы - это то, что побуждает к деятельности. Мотивы являются мощными регуляторами поведения, они влияют на процессы целей образования, стиль деятельности, применяемые методы.

Значимыми факторами улучшения психологического климата в коллективах является формирование особых

мотивов, сочетающих общественно значимые, корпоративные и личные интересы, мотивы. В нынешней ситуации преобладание какого-то одного вида мотивов может негативно сказаться на психологическом климате коллектива. Их содержание, как свидетельствуют психологические исследования, должно включать три главных компонента: материальную заинтересованность в конкретной работе, интерес к делу, процессу самого труда, осознание его социальной значимости. Формирование единства мотивации на этой основе - важнейшая задача руководителя.

Перечисленные методы оптимизации психологического климата коллектива не являются исчерпывающими, существуют и другие. Однако их применение возможно только на основе изучения психологического климата конкретного коллектива.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Формирование благоприятного психологического климата коллективов аппарата федеральных органов власти является важным резервом повышения эффективности их деятельности. В то же время следует признать, что наибольшее влияние на психологический климат коллектива оказывают мегафакторы, отражающие социально-психологический и экономический фон нашего общества. В настоящее время они имеют негативный характер. Однако роль психологических факторов от этого становится ничуть не меньше, и они могут внести свой заметный вклад в формирование благоприятного психологического климата. Здесь важная роль принадлежит руководителям, их авторитету, психолого-педагогическим умениям. Освоение данных умений позволит успешнее справляться с этой важной проблемой жизнедеятельности коллектива.

Список**основных документов и актуальных работ
по теории управления персоналом государственной службы*****Законодательно-нормативные документы***

1. Конституция Российской Федерации. - М.: Юридическая литература, 1994.
2. Об основах государственной службы Российской Федерации. Федеральный закон // Российская газета. 1995. 3 августа.
3. Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию, 23 февраля 1996 // Российская газета. 1996. 24 февраля.
4. Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию, 6 марта 1997 // Российская газета. 1997. 7 марта.
5. Об утверждении Положения о федеральной государственной службе: Указ Президента Российской Федерации, 22 декабря 1993 // Собрание актов Президента РФ и Правительства РФ. 1993. № 52. С. 5073.
6. Об управлении федеральной государственной службой: Указ Президента Российской Федерации, 12 февраля 1994 // Собрание актов Президента РФ и Правительства РФ. 1994. № 8. С. 568.
7. О повышении квалификации и переподготовке федеральных государственных служащих: Указ Президента Российской Федерации, 23 августа 1994 // Российская газета. 1994. 30 августа.
8. О Реестре государственных должностей федеральных государственных служащих: Указ Президента Российской Федерации // Российская газета. 1995. 25 января.
9. О государственном заказе на переподготовку и повы-

- шение квалификации государственных служащих: Указ Президента Российской Федерации // Российская газета. 1995. 15 февраля.
10. Вопросы Администрации Президента Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации, 29 февраля 1996 // Российская газета. 1996. 1 февраля.
 11. О квалификационных требованиях по государственным должностям государственной службы: Указ Президента Российской Федерации // Российская газета. 1996. 2 февраля.
 12. Вопросы Главного управления Президента РФ по вопросам государственной службы и кадров. Положение о Главном Управлении Президента РФ по вопросам государственной службы и кадров: Указ Президента Российской Федерации, 7 марта 1996 // Российская газета. 1996. 20 марта.
 13. Об управлении кадров Администрации Президента Российской Федерации. Положение об управлении кадров Президента Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации, 13 августа 1996 // Российская газета. 1996. 18 августа.
 14. Об Управлении кадровой политики Президента Российской Федерации. Положение об Управлении кадровой политики Президента Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации, 12 декабря 1996 // Российская газета. 1996. 28 декабря.
 15. О первоочередных мерах по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию “Порядок во власти - порядок в стране. (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)”: Указ Президента Российской Федерации, 3 апреля 1997 г. № 278 // Российская газета. 1997. 10 апреля.
 16. Об организации работы в области подготовки кадров для рыночной экономики: Постановление Совета Ми-

нистров - Правительства Российской Федерации // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 46.

17. Об организации переподготовки, повышения квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти: Постановление Правительства Российской Федерации, 13 сентября 1994 // Российская газета. 1994. 21 сентября.
18. Уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации. Вып. 1. - М., 1995.

Монографии, книги, статьи

19. Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. В 2-х частях. - М., 1995.
20. Алисова Л.Н. Взаимодействие политических партий как фактор реформирования общества. - М., 1996.
21. Атаманчук Г.В. Новое государство: поиски, иллюзии, возможности. - М., 1996.
22. Бойдаченко П.Г. Служба управления персоналом предприятия. - М., 1996.
23. Власть и управление. Вып. 1, 2, 3. - Ростов-на-Дону, 1997. Вып. I. Вып. II. Вып. III.
24. Вудкок М., Френсис Д. Раскрепощенный менеджер. - М., 1994.
25. Войль И.М. Центральный аппарат государственного управления капиталистических стран. - М., 1992..
26. Волгин А.П., Матирко В.И., Модин А.А. Управление персоналом в условиях рыночной экономики (опыт ФРГ). - М., 1992.
27. Власть Москвы: аппарат, кадры, технологии управления. Информационный бюллетень. № 4. - М., 1996.
28. Герберт А. Саймон, Дональд У. Смитбург, Виктор А. Томпсон. Менеджмент в организации. - М., 1995.

29. Герчикова И.Н. Управление персоналом // Менеджмент. Учебник. - М., 1995.
30. Государственная служба в Российской Федерации: концепция, опыт, проблемы. - М., 1993.
31. Государственная служба Российской Федерации: становление, кадровое обеспечение. - М., 1994.
32. Государственный служащий как человек и профессионал. - М., 1996.
33. Государственная служба Российской Федерации: первые шаги и перспективы. - М., 1997.
34. Государственная служба. Кадровая политика. Зарубежный опыт. Вып. 2. - М., 1994.
35. Государственная служба. Поиски эффективности. Зарубежный опыт. Вып. 13. - М., 1996.
36. Государственная служба. Карьера и профессиональный рост. Зарубежный опыт. Вып. 14. - М., 1996.
37. Государственная служба. Исполнительная власть: структура, функции. Зарубежный опыт. Вып. 16. - М., 1997.
38. Государственный служащий современной России. - Ростов-на-Дону, 1997.
39. Грачев М. Суперкадры. Управление персоналом в международной корпорации. - М., 1993.
40. Деркач А.А., Ситников А.П. Формирование и развитие профессионального мастерства руководящих кадров. Вып. 2. - М., 1993.
41. Ельцин Б.Н. Выступление в Российской академии государственной службы 6 сентября 1995 г. - М.: Юридическая литература, 1995.
42. Зазыкин В.П., Чернышев А.П. Менеджер: психологические секреты профессии. - М., 1992.
43. Иванов Ю.Н. Последипломное образование управленческих кадров в современных условиях. - М., 1993.
44. Иванов Ю.Н., Титов Ю.А. Зарубежный опыт подготовки управленческих кадров. - М., 1995.

45. Игнатов В.Г., Сулемов В.А. и др. Кадровое обеспечение государственной службы. - Ростов-на-Дону, 1994.
46. Иванцевич Дм.М., Лобанов А.А. Человеческие ресурсы управления. - М., 1993.
47. Имидж государственной службы. - М., 1996.
48. Кабушкин Н.И. Управление персоналом // Основы менеджмента. - Минск, 1996.
49. Кадры государственной службы. Социология власти. Информационно-аналитический бюллетень. № 1. - М., 1997.
50. Истоки российского менеджмента. - М., 1997.
51. Кадры управления: проблемы и система работы в России и за рубежом: Материалы международной конференции, 18-21 мая 1992 г. - М., 1992.
52. Карнеги Дейл. Как завоевать друзей и оказывать влияние на людей. - М., 1990.
53. Канапьянова Р.М. Женщины на государственной службе. Современная политика и перспективы. - М., 1996.
54. Кричевский Р.Л. Если вы руководитель. Элементы психологии менеджмента в повседневной работе. - М., 1996.
55. Кеслер Жан-Франсуа. Система отбора и подготовки государственных служащих высшего звена. - М., 1994.
56. Литвинов И.П. Стиль управленческой деятельности: теоретические аспекты, методы диагностики и оптимизаций. - Москва - Элиста, 1997.
57. Лукьяненко А.Е. Совершенствование управления персоналом государственной службы (структурно-функциональный аспект) // Государственная служба: организация, кадры, управление. - М., 1996.
58. Лукьяненко В.И. Управление персоналом государственной службы // Государственная кадровая политика: концептуальные основы, приоритеты, технологии реализации. - М., 1996. С. 216-232.

59. Ладанов И.Д. Практический менеджмент. - М., 1995.
60. Мальцев В.А. Государственный служащий современного типа. - М. - Н.Новгород, 1995.
61. Маркова А.К. Психология профессионализма. - М., 1996.
62. Мартынов С.Д. Профессионалы в управлении. - Л., 1991.
63. Матирко В.И. Проблемы кадровой политики в государственном аппарате. - М., 1996.
64. Маусов Н.К. и др. Управление карьерой персонала в условиях производства. - М., 1993.
65. Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Х. Основы менеджмента. - М., 1992.
66. Михайлов Ф.Б. Управление персоналом: классические концепции и новые подходы. - Казань, 1994.
67. Мухин Ю. Наука управлять людьми. - М., 1995.
68. Направленность и потенциал кадров государственного управления. - М., 1993.
69. Новая технология и организационные структуры. Сокр. пер. с англ. - М., 1990.
70. Общая теория управления. - Курс лекций. - М., 1994.
71. Овсянко Д.Н. Государственная служба Российской Федерации. - М., 1996.
72. Одегов Ю., Карташев Л. Управление персоналом: Нужны квалифицированные специалисты // Человек и труд. 1994. № 6.
73. Одегов Ю.Г. и др. Управление персоналом банка. Учебное пособие. - М., 1996.
74. Омаров А.М. Руководитель. Размышления о стиле управления. - М., 1987. С. 335.
75. Основы управления персоналом. - М., 1996.
76. Охотский Е.В., Смольков В.Г. Бюрократия и бюрократизм. - М., 1996.
77. Охотский Е.В. Политическая элита и российская действительность. - М., 1996.

78. Пищулин Н.П., Ковалевский В.Ф., Анисимов В.М. Кадры - персонал. Словарь-тезаурус. - М., 1994.
79. Плакся В.И. Безработица в рыночной экономике: Вопросы теории, методологии, государственного регулирования. - М., 1996.
80. Подготовка кадров управления: модель обучения. Вып. 1-3. - М., 1993-1994.
81. Подготовка, переподготовка и повышение квалификации государственных служащих. Вып. 1. - М., 1996.
82. Поляков В.А. Технология карьеры. - М., 1995.
83. Понеделков А.В. Элита. Политико-административная элита: проблемы методологии, социологии, культуры. - Ростов-на-Дону, 1995.
84. Пономаренко Б.Т. Профессиональное образование: Опыт, противоречия и тенденции реформирования (1980-1990 годы). - М., 1995.
85. Проблемы оценки эффективности подготовки и повышения квалификации управленческих кадров. - М., 1994.
86. Профессионализм в системе государственной службы. - Ростов-на-Дону, 1997.
87. Психология госслужбы. Очерки по социальной психологии. - М., 1997.
88. Пызин В. Профессиональный выбор и отбор персонала управления. - М., 1996.
89. Реформы государственного аппарата (зарубежный опыт). - М., 1992.
90. Рабочая книга практического психолога. Технология эффективной профессиональной деятельности. - М., 1996.
91. Свиридова Л.В. Потенциальный анализ личности (ПАЛ) в интересах кадрового обеспечения государственной службы // Вестник государственной службы. 1994. № 5.
92. Система управления персоналом на предприятиях: В 3-

х частях. - М., 1993.

93. Словарь-справочник менеджера. - М., 1996.
94. Ситников А.П. Социально-психологический тренинг как средство повышения психологической деятельности. - М., 1992.
95. Соболевский А. Как стимулировать персонал // ЭКО. 1993. № 9.
96. Социальное управление. Словарь / Под редакцией В.Н.Добренькова, И.М.Слепенкова. - М., 1994.
97. Социальные технологии. Толковый словарь. Изд. 2, доп. - М. - Белгород, 1995.
98. Социология государственной службы: терминологический словарь-справочник - Ростов-на-Дону, 1996.
99. Стариллов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование. - Воронеж, 1996.
100. Столярова В.А. Функции и оценка результатов труда работников аппарата управления. - М., 1995.
101. Старобинский Э.Е. Как управлять персоналом? - М., 1995.
102. Таранов П.С. Управление без тайн. - Симферополь, 1993.
103. Тарасов В.К. Персонал - технология: отбор и подготовка менеджеров. - Л., 1989.
104. Тарасова Н.Н. Государственные работники США. - М., 1992.
105. Татур Ю.Г.. Высшее образование в России в XX веке. - М., 1994.
106. Травин В.В., Дятлов В.А. Основы менеджмента. - М., 1995.
107. Управление персоналом организации. Учебник для вузов. - М., 1997.
108. Управление человеческими ресурсами: психологические проблемы. - М., 1997.
109. Управленческое консультирование. Т. I-II // Под ред.

- Милана Курбе в 2-х томах / Пер. с англ. - М., 1992.
110. Усманов Б.Ф. Стиль управления.: Методологические и социологические аспекты. - М., 1993.
 111. Файоль А., Эмерсон Г., Тейлор Ф., Форд Г. Управление - это наука и искусство. - М., 1992.
 112. Филиппов А.В. Работа с кадрами. Психологический аспект. - М., 1990.
 113. Хлынов В.Н. Японские “секреты” управления персоналом. - М., 1995.
 114. Шаховой В.А. Кадровый потенциал системы управления. - М., 1985.
 115. Шекшня С.В. Управление персоналом современной организации (учебно-методическое пособие). - М., 1996.
 116. Шепель В.М. Настольная книга бизнесмена и менеджера. Управленческая гуманитарология. - М., 1992.
 117. Шепель В.М. Имиджеология: Секреты личного обаяния. - М., 1994.
 118. Щербина В.В. Средства социологической диагностики в системе управления. - М., 1993.
 119. Энциклопедия психологических тестов. Личность. Мотивация. Потребность. - М., 1997.

О Г Л А В Л Е Н И Е

	Стр.
Введение	3
Глава I. Управление персоналом как компонент и механизм реализации государственной кадровой политики	6
Глава II. Управление персоналом как особый вид профессиональной деятельности	39
Глава III. Нормативно-правовая база и информационно-методическое обеспечение управления персоналом	60
Глава IV. Кадровое планирование: задачи, методы и технологии	95
Глава V. Профессиональный отбор и прием на государственную службу	113
Глава VI. Адаптация государственных служащих, впервые принятых на государственную службу	131
Глава VII. Социальное и административно-правовое регулирование карьеры государственных служащих	154
Глава VIII. Управление профессиональным развитием персонала	175
Глава IX. Критерии и методы оценки персонала государственной службы	200

	Стр.
Глава X. Стиль управления персоналом и оптимизация труда руководителя	222
Глава XI. Защита прав государственных служащих	261
Глава XII. Контроль в системе управления персоналом	286
Глава XIII. Этика и этикет деловых отношений	307
Глава XIV. Кадровая служба: функции и структура	335
Глава XV. Службы управления персоналом государственных органов России: становление, эволюция, уроки	358
Глава XVI. Кадровый менеджмент в системе государственной службы зарубежных стран	371

Приложения

1. Концепция государственного заказа на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти	392
2. Методические рекомендации по планированию карьерного развития кадров государственной службы	410
3. Система работы с резервом государственных служащих федерального уровня (Методические рекомендации)	426

	Стр.
4. Методика аттестации федеральных государственных служащих	440
5. Подготовка и проведение квалификационных экзаменов при приеме граждан на государственную службу и назначении на государственную должность (Методические рекомендации)	461
6. Методические рекомендации по подготовке и проведению инновационной игры: “Генерирование идей по совершенствованию управления персоналом в министерстве (ведомстве) Российской Федерации”	469
7. Формирование трудовых коллективов в учреждениях органов государственной власти (Методические рекомендации)	488
8. Поддержание нормального психологического климата в коллективах (Методические рекомендации)	505
9. Список основных документов и актуальных работ по теории управления персоналом государственной службы	522

Учебная литература

Управление персоналом государственной службы

Редактор *Н.Н. Шувалова*
Оформление *В.М. Михайлов*

Корректоры *А.Ю. Иванова, М.Н. Панова*

Компьютерный набор и верстка
Г.В. Гвоздева, Т.А. Кононенко, Л.П. Орлова

Издательство РАГС. Лицензия ЛР № 020898 от 08.07.94
117606 Москва, пр-т Вернадского, 84

Издание осуществлено при участии издательско -полиграфического
агентства "Три Л" Лицензия ЛР № 06241 от 11.03.93
105568 Москва, М.Купавенский пр-д, 3

Подписано в печать 02.10.97. Формат 60х90 1/16
Печать офсетная. Бумага офсетная № 1
Гарнитура "Таймс"
Усл. печ. л. 28,56 Уч.-изд. л.30,15 Тираж 2500 экз.
Заказ № 6890 Издат. № 35

Отпечатано с готовых диапозитивов в филиале Государственного
ордена Октябрьской революции, ордена Трудового Красного Знамени
Московского предприятия "Первая Образцовая типография"
Комитета РФ по печати
113114, Москва, Шлюзовая наб., 10