

Региональная кадровая политика в условиях административной реформы

Ольга Юрьевна Хомутова

Филиал Северо-Западной академии государственной службы в г. Калуге
Ул. Окружная 4 кор.3, г. Калуга, Россия

В статье рассмотрены этапы становления нормативно-правовой базы, регулирующей государственную службу и основные проблемы реализации новых правовых норм в сфере кадровой политики Российской Федерации. Выделены наиболее актуальные вопросы внедрения современных концептуальных подходов в кадровом управлении. В том числе использование эффективных технологий и методов планирования, систем подбора квалифицированных кадров для государственной службы, разработка объективной оценки результатов служебной деятельности, формирование новой управленческой философии. В качестве позитивных примеров внедрения новых кадровых механизмов изучен опыт реформирования государственной службы Калужской области – одного из субъектов Российской Федерации.

Ключевые слова: реформирование государственной службы, кадровая политика, образование государственных служащих, новые кадровые механизмы в государственной службе.

Keywords: civil service reform of, personnel policy, training of state employees, innovations in personnel policy of the civil service.

Введение

Нынешнее реформирование России тесным образом связано с реформированием государственной службы, которое потребовало обеспечить государственные органы не только инициативными, надежными, но, главное, профессионально грамотными специалистами, способными эффективно выполнять возложенные на них задачи. Решение политических, экономических, социальных и других задач, стоящих перед российским обществом, в большой степени зависит от эффективности власти, важной составляющей деятельности которой, выступает продуманная государственная кадровая политика. Все отмеченные обстоятельства касаются, в первую очередь, общенационального уровня государственного управления.

Olga Jurjevna Homutova – Rusijos Federacijos Šiaurės Vakarų valstybės tarnybos akademijos Kalugos filialo Valstybės valdymo ir savivaldos katedros vedėja, profesorė, socialinių mokslų daktarė.

El. paštas: homutov_608@mail.ru

Straipsnis įteiktas redakcijai 2006 m. rugpjūčio mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2006 m. lapkričio mėn.

В условиях многонационального федеративного государства успехи экономических, политических, социальных программ реформирования в современных условиях закладываются на региональном и местном уровне. Поэтому принципы кадровой политики в регионе должны быть сориентированы на высокий профессионализм и ответственность госслужащих, а сама кадровая политика должна включать систему механизмов мотивации и социальной защиты кадров. Конечно, на местном уровне сложно менять систему объективных факторов и стимулов труда персонала госслужбы. Во многом они определяются и нормируются сверху. Однако возможности субъективных факторов достаточно велики. Это касается повышения квалификации, введения методов контроля работы с кадрами, распространения опыта и технологий. Как показывает опыт, ресурсы в этой сфере значительны, и они в состоянии повлиять на повышение качества деятельности госслужащих. В данной статье ставится цель определить приоритетные направления современной кадровой политики на государственной службе России, выделить основные направления в их реализации, и сфокусировать внимание на

позитивных результатах кадровых преобразований на уровне субъектов.

1. Становление законодательной базы государственной службы – основа реформирования механизма управления

В новейшей истории России первая попытка создания законодательной базы государственной службы была сделана в декабре 1993 г., сразу после принятия *Конституции Российской Федерации*, когда Президент своим Указом утвердил *Положение о федеральной государственной службе Российской Федерации*, подчеркнув тем самым важность и актуальность реализации нового института власти. Затем последовал Указ Президента, утвердивший в январе 1995 г. *Реестр федеральных государственных должностей Российской Федерации*. А в июле 1995 г. принят Закон *Об основах государственной службы Российской Федерации*, регулирующий общие положения и раскрывающий конституционные принципы построения государственной службы. По специальному поручению Президента была разработана *Концепция реформирования государственной службы*.

Новым качественным витком в развитии законодательства было принятие 27 мая 2003 г. федерального закона *О системе государственной службы Российской Федерации*. Он определяет основные правовые и организационные основы государственной службы Российской Федерации. В 2004-2005 г.г. был также рассмотрен и принят ряд других важных президентских законопроектов: о военной службе, о правоохранительной службе, о системе управления государственной службой, о муниципальной службе и один из важнейших для федеральной государственной службы, и для субъектов Федерации закон *О государственной гражданской службе Российской Федерации*. Очевидно, что в прошедшем десятилетии достаточно активно осуществлялись мероприятия по формированию современной госслужбы.

Федеральный закон от 21 июля 2004 г. *О государственной гражданской службе Российской Федерации* определяет государственную гражданскую службу как разновидность профессиональной служебной деятельности, закрепляет в качестве принципа гражданской службы принцип профессионализма и компетентности государственных гражданских

служащих. В Федеральной программе *Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)*, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 18 ноября 2002 г., в качестве основных проблем государственной службы, которые необходимо решать, определены: 1) низкая эффективность деятельности государственных органов 2) сохранение консервативной системы подготовки и профессионального развития государственных служащих. В Послании Президента Федеральному Собранию от 25 апреля 2005 г. указывается: "<...> нам крайне необходимо эффективное государство. Однако, несмотря на многие позитивные изменения, эта действительно центральная проблема в полной мере не решена <...>. Задачей номер один для нас по-прежнему остается повышение эффективности государственного управления, строгое соблюдение чиновниками законности, предоставление ими качественных публичных услуг населению <...>".

В федеральной программе *Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)* органам государственной власти субъектов Российской Федерации рекомендовано в пределах своих бюджетных средств: принять участие в реализации мероприятий, предусмотренных программой; разработать и утвердить программы реформирования государственной службы субъектов Российской Федерации.

В федеральном законе *О системе государственной службы Российской Федерации* определены полномочия субъектов Федерации: 1) должности государственной службы в субъекте Российской Федерации учреждаются нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации (п. 1 ст. 8); 2) квалификационные требования к гражданам для замещения должностей государственной службы субъектов Российской Федерации устанавливаются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов (п. 5 ст. 8); 3) реестр должностей государственной гражданской службы субъекта утверждается законом или иным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации (п. 3 ст. 9); 4) переподготовка, повышение квалификации и стажировка государственных служащих субъектов Российской Федерации осуществляется в соответствии с законами и иными

нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации (п. 4 ст. 11); и т.д.

Анализ принятых субъектами Российской Федерации программ и планов реформирования государственной службы показывает, что нередко они ориентированы на повышение эффективности исполнения служащими внутриаппаратных функций, а не кардинальное изменение внешней среды. Критерием же деятельности госслужащего и органа исполнительной власти в целом должны стать не столько количество и качество принимаемых управленческих решений, сколько те реальные изменения, которые произошли в управляемой среде - насколько, скажем, вырос уровень жизни населения, снизилась преступность или поднялась производительность труда в промышленном секторе.

Элементами механизма реализации принятых субъектами Федерации программ и планов реформирования государственной службы должны стать представители институтов гражданского общества - профсоюзов, политических партий, средств массовой информации, а также региональные академии системы Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАГС) [1].

2. Приоритетное направление реформирования госслужбы

Современные механизмы реализации кадровой политики должны включать в себя эффективные технологии и методы планирования, подбора квалифицированных кадров для государственной службы, объективной оценки результатов их служебной деятельности, а также мотивации профессиональной служебной деятельности и стимулирования должностного роста гражданских служащих. Обеспечить такую объективность, на наш взгляд, вполне возможно посредством применения таких кадровых технологий, как аттестация, конкурсы, квалификационные экзамены, предусмотренные новым законодательством о государственной гражданской службе, формированием кадрового резерва всех уровней; использованием современных кадровых технологий; применением новых образовательных программ.

На наш взгляд, наиболее актуальными проблемами в области кадровой политики являются следующие: 1) преобладание уста-

ревших механизмов отбора и продвижения лучших мужчин и женщин в государственную бюрократию; 2) определенный конфликт поколений, который выражается в столкновении старых представлений и методов управления и новых, сформированных в эпоху реформ по новым образовательным стандартам; 3) отсутствие адекватной оценки эффективности деятельности госслужащих.

Инновации в кадровом механизме государственной службы должны коснуться, прежде всего, принципов отбора и продвижения государственных служащих. В стране нет дефицита квалифицированных и по государственному думающих граждан. О необходимости использования конкурсного отбора и продвижения государственных служащих как одном из ключевых направлений совершенствования кадрового механизма государственной службы России специалисты говорят более 10 лет. Принцип конкурсного отбора государственных служащих был закреплен в федеральном законе *Об основах государственной службы в Российской Федерации*. Присутствует он и в федеральном законе *О государственной гражданской службе Российской Федерации*. Но конкурсный отбор и продвижение государственных служащих все еще не стало нормой. Формальный подход к проведению конкурсов, не заинтересованность самих госорганов, приводит к тому, что эта норма закона не работает. Именно конкурсный отбор и продвижение государственных служащих позволит провести естественную ротацию государственного аппарата. Кроме того, конкурсный отбор включит зеленый свет для поступления на государственную службу подготовленной молодежи. Однако реальный конкурсный отбор может появиться тогда, когда чиновников будут отбирать независимые в организационном и финансовом аспектах конкурсные комиссии, сформированные из специалистов по вопросам государственной службы и авторитетных представителей гражданского общества [1]

При решении проблемы конфликта поколений необходимо соблюдать принцип сочетания опытных и молодых чиновников. Сохранение преемственности в вопросах кадровой политики является основой стабильности и государства и общества в целом.

Разработка системы адекватной оценки эффективности деятельности госслужащих является одной из острейших проблем и с

точки зрения теории, и с точки зрения практики. После вступления в силу *Реестра должностей федеральной государственной гражданской службы* необходимо завершить сложную работу, связанную с введением должностных регламентов, включающих в себя показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего. Как показала практика, разработка таких показателей — чрезвычайно сложное дело. Исполнители (ученые, специалисты, эксперты), которые в рамках реализации мероприятий федеральной программы работали над выполнением мероприятий по формулировке этих показателей, так и не пришли к единому мнению [2; 3]. Как один из методов оценки мы рассматриваем ежегодную аттестацию государственных служащих независимыми в организационном и финансовом плане аттестационными комиссиями. Для нормального функционирования аппарата управления и установления позитивного отношения к власти со стороны общества необходимо, прежде всего, очищение государственного аппарата, восстановление доверия к нему. Важную роль в модернизации государственной службы могла бы сыграть аттестация всех карьерных чиновников независимыми аттестационными комиссиями на основе разработанных критериев. В состав этих комиссий должны входить наиболее авторитетные представители гражданского общества, научных и образовательных учреждений. Практика нынешних аттестаций, когда чиновники сами себя аттестуют, имеет, за редким исключением, преимущественно формальный характер. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» сделал шаг в этом направлении. Но проблема в целом не решена, поскольку аттестационные комиссии по-прежнему формируются руководителями государственных органов, в которых будет проводиться аттестация [4; 5].

Важнейшим вопросом в рамках административной реформы является проблема изменения менталитета госслужащих и внедрение новой управленческой философии [6]. При изучении этого вопроса использовались социологические исследования, которые проводились как на всероссийском, так и на региональном уровне. Социологические опросы государственных служащих, проведенные в 2000 и 2005 годах, свидетельствуют, что за

прошедшие пять лет в их коллективном сознании произошел ряд изменений [7].

При последнем опросе (как и при опросе, проведенном в 2000 году) отчетливо выявилось следующее: эффективность своей служебной деятельности чиновники усматривают в исполнении ими сугубо канцелярских и бюрократических процедур самих по себе, в основном не связанных с реализацией интересов государства и тем более с оказанием государственных услуг гражданам и организациям. Фактически сложилась известная в прошлом ситуация превращения чиновников в своеобразных "винтиков" машины. Но не "винтиков" государственной машины в целом, работающей по единому алгоритму, а "винтиков" разрозненных аппаратов и так называемых команд по обслуживанию начальников. Обратимся к ответам государственных служащих на достаточно провокационный (и содержащий подсказку "правильного" ответа) вопрос, который был сформулирован следующим образом: "По идее в современном обществе государственный служащий должен быть слугой государства, а не "короля" (руководителя органа власти). По вашему мнению, чьим "слугой" он является в реальной жизни?" Полученное распределение ответов представлено в *таблице 1*.

Таблица 1. Мнение государственных служащих о выполняемой ими роли на работе в органах власти (проценты от числа опрошенных)

<i>Варианты ответов</i>	<i>2005 год</i>
Слуги государства	38,2
Слуги народа	14,4
Слуги короля или королевских министров (руководителей органов власти или подразделений)	30,6
Служат преимущественно сами себе	11,0
Слуги финансовых олигархов	2,1
Другое	3,7

Источник: [7].

При условии искренности ответов опрошенные разделились в оценках роли государственных служащих на две почти равные части: с одной стороны - на идентифицирующих чиновников (и самих себя) со "слугами государства", с другой стороны - со "слугами короля". Такая ситуация далека от идеала, так

как по определению профессиональное предназначение государственного служащего независимо от его должности и управленческих функций состоит в конечном счете в служении государству. Заслуживает критической оценки и то, что в спектре доминирующих профессиональных установок чиновничества почти не нашлось места установкам на оказание государственных услуг гражданам и организациям. Клиентоориентированная психология неприемлива для большинства современных государственных служащих, а сознание коллективной и индивидуальной ответственности за социально-экономическое состояние региона редко формирует отношение чиновников к своим профессиональным обязанностям.

3. Внедрение новых направлений кадровой политики в органах государственного управления регионального уровня

Интересен опыт решения проблемы отбора и продвижения госслужащих через создание системы кадрового резерва на уровне субъектов Российской Федерации. Формирование и эффективное использование кадрового резерва области определены одними из главных задач, стоящих сегодня перед администрацией Губернатора Калужской области.

30 января 2004 года был принят областной закон *О кадровых резервах государственной службы в Калужской области*, ставший базовым для всех органов государственной власти субъекта. В январе 2005 года была принята областная целевая программа развития государственной гражданской службы Калужской области на 2005-2006 годы. Значительная ее часть посвящена подбору и подготовке кадров для органов государственной власти области, а также работе с кадровым резервом.

В течение 2005 года был сформирован банк данных кадрового резерва государственной и муниципальной службы области, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, а также крупных хозяйствующих субъектов области. Эта информация постоянно обновляется и пополняется.

С 2005 года администрацией Губернатора Калужской области начато сотрудничество со службами по управлению персоналом ведущих предприятий и организаций области. В настоящее время в базе данных находятся сведения о 159 лицах, зачисленных в кадро-

вый резерв 24 ведущих промышленных предприятий области.

Постановлением Губернатора области от 25 августа 2005 года был утвержден план мероприятий по работе с кадровым резервом государственной службы области. Основным направлением подготовки стало обучение лиц, зачисленных в кадровый резерв по специальным программам. Выбор учебного заведения реализующего такие программы происходит на конкурсной основе по заказу Администрации губернатора, что обеспечивает максимальную ориентацию на современные потребности государственной службы при разработке содержательной части учебных планов.

Логичным представляется формирование, по крайней мере, трех видов резерва: оперативного, стратегического и специального. Уже сегодня очевидно, что в Калужской области можно сформировать группу людей, готовых занять вакантную руководящую должность, требующую в первую очередь фундаментальных управленческих, а не специальных знаний и навыков. Выявить, как можно больше таких людей призван областной конкурс «Управленческий потенциал Калужской области», проведение которого состоится осенью 2006 года.

При решении вопроса об оценке эффективности деятельности государственных учреждений и конкретных государственных служащих важно учесть имеющийся опыт служб по управлению персоналом предприятий и организаций области. Кафедра государственного и муниципального управления филиала Северо-Западной академии государственной службы в г. Калуге проводила исследование о возможном использовании уже существующих методик измерения качества в применении к деятельности государственных органов субъекта. В том числе были проанализированы возможности использования методики Servqual для измерения качества услуг государственных и муниципальных учреждений. В основе методики лежит понятие воспринимаемое качество (perceived quality), которое определяется клиентами, т.е. гражданами, на которых распространяются предоставляемые услуги.

Эта методика является одной из самых популярных и распространенных, и была разработана как универсальный инструмент для измерения качества в любой сфере услуг. Ее

авторы – американские исследователи А. Парасураман, В. Зайт-хамл и Л. Берри представили её в 1985 году, а в середине 90-х годов доработали. Хотя использование ее при оценке деятельности государственных учреждений на уровне регионального управления требует значительных корректировок, тем не менее, такой опыт кажется нам весьма не бесполезным, и позволяющим установить обратную связь между чиновниками и обществом.

Решение вопроса о конфликте поколений про-исходит при реализации программ по подготовке управленческих кадров в среде молодежи. В сентябре 2004 года было принято постановление Губернатора области *О создании губернаторских групп в Калужском государственном педагогическом университете имени Циолковского*. С 2006 г. такие группы открыты в калужских филиалах Академии бюджета и казначейства и Северо-Западной академии государственной службы. Студенты помимо изучения дисциплин по специальности знакомятся с законодательной базой региона, основами финансовой, социальной, налоговой, инвестиционной политики Калужской области. Вкладывая в этих студентов средства в виде стипендий, область в итоге получает грамотных и подготовленных специалистов. Первые выпускники губернаторских групп приняты на госслужбу и в муниципальные органы [8].

С апреля 2004 года в регионе действует Молодежное правительство Калужской области. Реализация этого проекта позволяет молодежи принимать участие в деятельности органов исполнительной власти области. За два года работы через Молодежное правительство прошло порядка ста молодых людей, потенциал которых выявляется в ходе конкретных поручений и дел.

В 2006 году в Калужской области начата реализация программы развития молодежного парламентаризма. Идет процесс формирования молодежного парламента Калужской области и Школьной думы города Калуги.

Выводы

В последнее десятилетие в развитии общественной мысли в России происходит переоценка многих прежних ценностей, освобождение от идеологических штампов и стереотипов. Страна постепенно идет по пути трансформации общества на началах, отра-

жающих достижения всемирной цивилизации: рыночная экономика, демократическая система управления, свобода и широкие права человека. Основным достижением в ходе реформирования административной системы является создание нормативно-правовой основы, формирующей новые госслужебные отношения. Правовая база новых отношений заложена в Конституции Российской Федерации и конституциях республик России, договорах о разграничении полномочий, другой законодательной базе, массив которой быстро наращивается в регионах. В этом отношении опыт и подходы к региональной кадровой политике, которые наработаны в ряде областей, краев и республик, весьма интересны и поучительны. Организация эффективно действующей государственной службы как правового и социального института является наиболее существенным направлением в строительстве государственности Российской Федерации и ее субъектов. Поэтому и в дальнейшем требуется объединить усилия и ученых, и руководителей-практиков для выработки подходов к решению проблем повышения роли государственной службы.

Литература

1. Миронов С. Власть должна быть эффективной и ответственной. *Государственная служба*, 2005, № 4, 5-17.
2. Дубик С. Государственная служба Российской Федерации: основные направления реформирования и развития. *Государственная служба*, 2006, № 2, с.45.
3. Лаптев А., Бударина А. Программы профессионального развития государственных служащих в Канаде. *Государственная служба*, 2006, №2, с.170.
4. Осенчук В.И. О новых принципах формирования государственной бюрократии России. *Государственное управление. Электронный вестник*, 2005, № 2, с. 77.
5. Граждан В. О некомпетентности и бюрократизме в государственной службе. *Государственная служба*, 2002, № 1, с.101.
6. Хливицкас Е. Государственное управление: стратегия развития человеческих ресурсов. *Государственное управление. Электронный вестник*, 2003, № 2, с. 115.
7. Бойков В. Государственные служащие России: особенности коллективного сознания. <http://www.personal-mix.ru/> научно-практический журнал по стратегическому управлению организацией и ее человеческими ресурсами ПЕРСОНАЛ-МИКС 2005, № 3 (16).

8. Владимиров Н.В. Развитие кадрового потенциала Калужской области в условиях административной реформы. Доклад на международном семинаре «Современные подходы к эффективности органи-

зации государственного и муниципального управления в России и Швейцарии». Сборник докладов. Калуга, 2006, с.65.

Olga Homutova

Regional Public Personnel Policy in the Context of Administrative Reform

Summary

The article reveals main stages of development of basic legal acts regulating civil service and solving main problems of state personnel policy. The most vital problem highlighted in the article is the application of modern concepts to personnel management. Among those are: using the use most effective technologies and methods of planning, the conduct of impartial evaluation of civil servants' performance, the formation of new management philosophy. The article is based on the experience of the Kaluga Region as one of the positive examples of implanting innovations in reforming the civil service.