

УДК 35.08

Дементьева Татьяна Олеговна

магистрант направления подготовки
«Государственное и муниципальное
управление»
Российская академия народного хозяйства и
государственной службы при Президенте РФ
Челябинский филиал
Россия, Челябинск
btr2205@mail.ru

Tatyana O. Dementieva

master of the direction of preparation
«The public and municipal administration»
Russian academy of national economy and
public service under the President
of the Russian Federation
Chelyabinsk branch
Russia, Chelyabinsk
btr2205@mail.ru

**ЗАРУБЕЖНЫЕ МОДЕЛИ ФОРМИРОВАНИЯ
РЕЗЕРВА УПРАВЛЕНЧЕСКИХ КАДРОВ
ОРГАНОВ ВЛАСТИ**

**FOREIGN MODELS OF FORMATION OF A
RESERVE OF MANAGERIAL PERSONNEL OF
GOVERNMENT BODIES**

Аннотация

В статье приведен краткий обзор зарубежной практики функционирования государственной службы. Определены наиболее существенные особенности процесса подготовки резерва управленческих кадров служащих, отмечаются возможности преемственности в использовании опыта организации подготовки управленческих кадров за рубежом и России.

Ключевые слова:

New Public Management, зарубежный опыт, обучение, резерв управленческих кадров государственных служащих, карьерный рост

Abstract

The article provides a brief overview of foreign practice of public service. The most essential features of the process of training the reserve of managerial personnel of employees are identified, the possibilities of continuity in using the experience of organizing the training of managerial personnel abroad and Russia are noted.

Keywords:

New Public Management, international experience, training, civil servants management reserve, career growth

Введение. В современной России все более явно и динамично проявляется тенденция либерализации государственного управления в целом и переход к концепции нового государственного управления - New Public Management (NPM). Главная цель реформирования - создание эффективной модели экономического роста страны. Создание её неразрывно связано с формированием новой модели государственной службы способной отвечать на новые вызовы рыночной экономики и политики - процессы демократизации, глобализации, либерализации торговли, открытия национальных рынков и т.п. Новая государственная служба предполагает формирование нового класса государственных служащих готовых работать в рыночных условиях, владеющих новыми знаниями и умениями в условиях широкого использования разнообразных форм публично-частного партнерства – концессий, аутсорсинга, аутстаффинга и др. в самых различных сферах общественной жизни.

В Российской Федерации уже десятилетия продолжается административная реформа, которая идет непрерывно с 1991 г. Де-юре она началась в 2006 г. и предполагалось её завершить в 2010 г. но, де-факто – реформирование

продолжается, а эффективная государственная служба в постсоветской России по ряду причин так и не сформированна, а меры по её формированию порой весьма противоречивы. В данных условиях вполне целесообразно обратиться к международному опыту подготовки государственных служащих в соответствии с требованиями модели New Public Management с целью его использования в отечественной практике. Изучение процесса обучения государственных служащих в развитых странах необходимо для выработки решений по модернизации системы профессионального обучения государственных служащих в России.

Методы исследования. Большой вклад в разработку социально-трудовых проблем развития кадрового потенциала внесли многие отечественные ученые, такие как О.А.Платонов, Р.В. Рывкина, Г.Э. Слезингер, Л.В. Соколова, С.Г. Струмилин, Ю.В. Яременко и другие. Их работы позволили по-новому взглянуть на проблемы эффективного использования кадрового ресурса в современных условиях, высветили многие вопросы, которые представляют значительный интерес для разработки методологии формирования кадрового потенциала России.

Так же, серьезного внимания заслуживает концепция зарубежных ученых об интеллектуальном человеческом капитале, связанная с проблемой формирования рабочей силы, отвечающей современным требованиям.

Возникновение теории государственного управления обычно связывают с научным направлением, появившемся в XVII в. в Австрии и Германии, где в университетах читали курс «камеральных» наук, т.е. цикл административных и экономических дисциплин. Камералистика изучала структуру административных служб, а также пути и средства улучшения их работы.

В конце XIX в. камеральные науки пришли в упадок, так как именно в этот период началось бурное развитие политической науки и собственно теории государственного управления, эпицентр которого, переместился в США. Основоположником американской науки государственного управления считают двадцать восьмого президента этой страны *Вудро Вильсона* (1856-1924).

Основные положения концепции В. Вильсона были изложены в его статье «Изучение администрации» (1887), поводом для написания которой явилось принятие закона Пендлтона (1883), положившего конец «системе дележа добычи» (spoils system) при организации федеральной государственной службы на основе «системы заслуг» (merit system). Принятие этого документа положило начало

законодательному оформлению современного института гражданской службы (civil service).

Но не только Вудро Вильсон посвятил себя этой проблеме, но и немецкий социолог *Макс Вебер*. Анализ которого, основывался на изучении бюрократии Германии, но разработанные им принципы универсальны и могут быть использованы применительно к различным странам и условиям. Работы Вебера особенно важны для развития теории организаций. Проблемы организации управления (правительства) в современном ему государстве особенно заботили его. Он изучал развитие единой властной государственной службы в Германии, признавал ее потенциал как инструмент правительства и был озабочен ее использованием для усиления демократической ответственности.

В. Вильсон, М. Вебер, Ф. Гуднау, оказали значительное воздействие на развитие теории государственного управления.

Изучение зарубежной практики функционирования и реформирования государственной службы позволяет говорить о том, что в законодательстве и практике многих стран понятие «кадровый резерв государственной службы» как таковое не употребляется. Как правило, работа с кандидатами на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы в зарубежных странах осуществляется после зачисления гражданина на государственную службу в период прохождения испытательного срока или, в других случаях, в период стажировки. Причем в разных странах устанавливается различная длительность испытательного срока, подготовительной службы, стажировки: от 6 месяцев до 3-х лет. Именно в этот период человек проходит и обучение, и испытательный срок [1, с.42].

Во многих странах Европейского Союза (Великобритании, Германии, Дании, Испании, Франции и т.д.) чувствуется государственная система подготовки резерва государственных служащих. В ряде европейских стран отсутствует специальная подготовка резерва государственных служащих (к примеру, в Италии и Нидерландах). Это связано со сложившимися в этих странах традициями государственной службы, когда резервист проходит стажировку на местах.

На Западе исторически сложились различные требования и критерии продвижения чиновников по службе. В Бельгии, Испании, Франции, например, продвижение по службе осуществляется присвоение исключительно на конкурсной

основе. В Великобритании, Дании, Германии оно зависит от стажа государственной службы, в США — от степени понимания заслуг.

В ФРГ существует сводный реестр должностей с указанием сферы деятельности и подгруппы заработной платы. Он утвержден Федеральным законом о денежном соержжании (Bundesbesoldungsgesetz). Человек в системе государственной службы определяется по его знаниям и умениям: простая служба – успешное окончание основной школы или получение соответствующего документа; средняя служба – успешное завершение основной школы, а потом получение профессионального образования; повышенная служба – окончание специального высшего заведения; высшая служба – законченное, достаточное для всей последующей трудовой жизни высшее образование; для службы в общей системе государственного управления таким образованием считается юридическое, экономическое, финансовое или образование в области социальных наук, полученное в университете [5, с.208].

В Конституции Германии четко определены важнейшие вопросы организации и функционирования государственной службы. Понятия «служащий» и «чиновник» не тождественны, суть различий состоит в их правовом положении. В Германии нет института резерва кадров. Но для того, чтобы можно было правильно выполнять задачи государственной службы, была разработана соответствующая структура карьеры, которая, в свою очередь, обеспечивает продвижение по служебной лестнице всех достойных этого продвижения специалистов.

В Германии невозможно прийти на высокую должность, не имея соответствующего диплома. Подобное комплектование государственной службы закрывает дорогу некомпетентным, неподготовленным людям.

Система развития карьеры отражает возможные пути развития карьерного роста гражданского служащего. Конкретное направление карьеры определяется правилами карьерной структуры, экзаменом и образованием, которые принимают форму распорядка. Это распорядок определяет требования по приему, саму процедуру отбора, весь образовательный процесс в службе, а так же процедуру карьерного экзамена и последовательность этапов на протяжении всей карьеры. Это делает возможным не использовать такую технологию, как формирование и подготовку резерва кадров, так как вся совокупность способных к профессиональному росту немецких служащих и есть резерв кадров [2, с.34].

Система продвижения по службе человека строго регламентируется законами. Она основана на двух принципах: повышения квалификации и принципах постепенного продвижения. Здесь не существует отдельной категории «резервных» специалистов при подготовке или карьерном продвижении государственного служащего, однако вся система продвижения служащих обеспечивает их подготовку и построения карьерного пути, и подготовку специалистов с возможностью занятия вышестоящих должностей.

Во Франции важнейшие вопросы организации и функционирования государственной службы так же определены в Конституции. Французское законодательство использует понятие «резерв», однако его содержание отличается от принятого в Российской Федерации понятия «кадровый резерв». Во Франции в резерв переводятся по причине продолжительной болезни или длительного отпуска. Причем по окончании срока нахождения в резерве служащий может быть уволен с согласия паритетной комиссии, если он трижды отказался от предлагаемой ему должности.

Как и в Германии в систему карьерного чиновничества заложена постепенная подготовка государственных служащих и их продвижение по карьерной лестнице. Институт «резерв на замещение должности» не предусмотрен, хотя, в сущности конкурсный набор на государственную службу и процедуру стажировок в новой должности воспроизводят некоторые элементы системы «резерв кадров» [2, с.34].

В Великобритании группу старших политических и административных руководителей составили чиновники административного класса в ранге помощника заместителя, заместителя постоянного руководителя, постоянного секретаря. Вошедшие в эту группу состава чиновники, образуют вершину состава гражданской службы. Вторая группа – административная. Она включает две ступени: ученик администратора и старший исполнитель. Административная группа решает большой круг вопросов - от координации деятельности государственного аппарата управления и руководства работой министерств до исполнения обычных канцелярских обязанностей. Таким образом, ученик администратора и является «резервным» работником для занятия руководящей должности. При достаточно жесткой системе продвижения по службе, возможности перехода из одной группы в другую очень ограничены. Переход из одного министерства в другое и из одной группы в другую весьма сложны. Большое значение традиционно придается старшинству чиновников в министерской иерархии [4, с.39]. С другой стороны,

функции отбора, обучения и назначения «резерва» выполняет отборочный комитет по назначению руководящего состава гражданской службы. Комитет имеет конфиденциальный список всего штата высших администраторов, составленный при помощи автоматизированной системы, куда входят данные об образовании, профессии, стаже. При этом комитете существует специальная группа, которая занимается рассмотрением вопроса о продвижении по службе высших администраторов [4, с.40].

Деятельность чиновников Соединенных Штатов Америки регулирует Закон о гражданской службе. С юридической точки зрения в США не существует единой государственной службы. Она как бы разделена по административно-территориальному принципу на множество автономных систем. Для большинства чиновников продвижение по служебной лестнице производится согласно принципам системы заслуг – отбору наилучших кандидатов на повышения в должности на конкурсных экзаменах, а также на основе ежегодной оценки их служебной деятельности.

В каждом учреждении государственной службы имеется свой план продвижения по службе. В случае если на определенную должность недостаточно кандидатов из своего учреждения, объявляется открытый конкурс. Критерии для продвижения те же, что и для поступления на государственную службу, однако ведомствам рекомендовано отказаться от письменных или устных тестов. Законом о реформе гражданской службы в США разработаны дисциплинарные меры против тех руководителей, которые нарушают принципы системы заслуг или продвижения по службе. Таким образом, складывается внутренний резерв управленческих кадров, позволяющий формировать профессиональный корпус высших административных чиновников [1, с.43].

Государственные должности США структурированы на 15 классов и особую номенклатурную группу высших руководителей. Продвижение по службе проходит на основании системы заслуг по результатам конкурса (экзамена на профессиональную зрелость).

Кадровый резерв для государственного аппарата США комплектуется на конкурсной основе из чиновников как изнутри органа государственной власти, так и со стороны

Номенклатура высших руководителей — профессиональных чиновников США насчитывает около 8 тыс. человек. Комплектование и назначение на эти должности

осуществляется при непосредственном участии Управления кадров президента. Чиновники государственного аппарата, являющиеся номенклатурой министерств и ведомств (1,5 млн. человек), подразделяются на классы (1- 5). Это специалисты и руководители нижнего и среднего звена государственного аппарата. Руководители среднего звена входят в 13-15 й классы.

Замещение должностей чиновников аппарата министерств и ведомств которая осуществляется на конкурсной основе. Конкурс проходит при наличии 5-7 кандидатов на должность. По результатам конкурса руководители министерств и ведомств могут назначить на должность любого из первых трех кандидатов, набравших наиболее высокие суммы баллов. Следует обратить внимание, что зачисление на государственную должность осуществляется после прохождения специальных государственных испытаний - экзаменов на профессиональную зрелость.

Продвижение государственных служащих также осуществляется на основе конкурсных экзаменов, однако повышение чина допускается только на один класс, причем с учетом выслуги лет.

Интересное ограничение, в кадровый резерв не может попасть лицо, двое близких родственников которого уже состоят на государственной службе, независимо от того, в каком ведомстве США они служат.

Многое из американского опыта формирования кадрового резерва (например, основные принципы, формы и методы работы с персоналом) может быть использовано и в практике российской государственной службы.

Результаты. Во-первых отметим, что активное использование социального института резерва кадров характерно преимущественно для стран СНГ, находящихся в стадии перехода к демократическому политическому режиму и рыночной экономике, где не завершилось формирование правовой базы функционирования государственной службы, кадрового аппарата, способного по-новому решать новые задачи в новых условиях. В более развитых странах СНГ активно внедряются конкурсные механизмы формирования резерва кадров [3, с.104].

Во-вторых, опыт иностранных коллег, во многом включает может с успехом применяется и в российской среде при формирования кадрового резерва, но без сомнения с учетом российской специфики и адаптации резерва его в современных российских реалиях. Поэтому развивая и совершенствуя кадровую политику, следует учитывать и использовать положительный опыт зарубежных стран.

Обсуждение. Государственная кадровая политика в части формирования резерва управленческих кадров неразрывно связана с базовыми принципами государственного устройства и функционирования административного аппарата. В связи с этим экономически развитые зарубежные государства по способу формирования резерва управленческих кадров (взяв за основу действующие системы государственной службы) можно классифицировать на централизованные (Великобритания, Франции и др.) и децентрализованные (США, Германии и др.).

В целом, изучение международного опыта организации государственной службы дает основание для некоторых предварительных обобщений в отношении применяемых социально-управленческих технологий формирования и подготовки резерва кадров государственных служащих:

1. Активное использование социального института резерва кадров характерно преимущественно для стран СНГ, находящихся в стадии перехода к демократическому политическому режиму и рыночной экономике, где не завершилось формирование правовой базы функционирования государственной службы, кадрового аппарата, способного по-новому решать новые задачи в новых условиях.

2. Во всех странах со стабильной системой государственной службы существуют специальные уполномоченные государственные органы, осуществляющие управленческие функции по отбору (найму) на государственную службу, организации и контролю ее прохождения (выстраиванию жизненной карьеры чиновника).

3. В более развитых странах СНГ активно внедряются конкурсные механизмы формирования резерва кадров для преодоления наследия продвижения по службе в зависимости от отношений с руководителем, по протекционистским основаниям.

4. В некоторых государствах СНГ начинают применяться такие социально-управленческие технологии, как технологии социальной диагностики кадровой ситуации в исполнительных органах государственной власти, использующие методы социологического и статистического анализа, технологии воздействия на процессы формирования и подготовки резерва кадров государственных гражданских служащих, технологии оценки эффективности принимаемых управленческих решений

и прогнозирования развития ситуации, технологии создания и использования программно-целевых комплексов управления системой работы с резервом кадров.

Список использованных источников

1. Антошина, Н. М. Формирование и использование кадровых резервов на государственной гражданской службе субъектов Российской Федерации: особенности правового регулирования / Н. М. Антошина // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2009. – № 3 (11). – С. 28-31 URL: <file:///C:/Users/Work%201/Downloads/formirovanie-i-ispolzovanie-kadrovyyh-rezervov-na-gosudarstvennoy-grazhdanskoj-sluzhbe-subektov-rossiyskoy-federatsii-osobennosti.pdf> (дата обращения: 05.04.2019).

2. Вырупаева Т. В. Планирование потребности в кадрах права в системе управления карьерой на государственной службе / Т.В. Вырупаева // Менеджмент в России и за рубежом. – 2014. – № 1. – С.42 – 43. URL: <http://www.mevriz.ru/articles/2014/1/5595.html> (дата обращения: 05.04.2019).

3. Кирьянова А.Ю. Организация работы с кадровым резервом государственной службы / А.Ю. Кирьянов // Юрист. – 2015. - № 13. С.34-36. URL: http://www.liborui.ru/CGI/irbis64r_91_opac/cgiirbis_64.exe (дата обращения: 05.04.2019).

4. Сороко А.В., Антошина Н.М. Государственная служба и кадровая политика: региональный аспект и зарубежный опыт / И. Барциц // Волго-Вятская академия государственной службы. Научно-политический журнал. 2010. № 1. С.39-41. URL: [file:///C:/Users/Work%201/Downloads/2015-stepankov-avtoref%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Work%201/Downloads/2015-stepankov-avtoref%20(1).pdf) (дата обращения: 05.04.2019).

5. Тараканов А.В. Административно-правовое обеспечение государственной службы: теория и практика. Вестник Университета. 2014. № 12. С.208-210. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=22482455> (дата обращения: 05.04.2019).