российский университет дружбы народов

Реферат по дисциплине:

"Государственная служба теория и

профессиональная деятельность"

На тему:

Зарубежный опыт подготовки государственных служащих как условие эффективной реализации их экономических и социальных функций

**Выполнила: студентка 2-ого курса**

**\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\* Группа ГМУ-21**

**Москва 2001**

**План:**

1. Экономические и социальные функции института государственной службы: методологические подходы к классификации и приоритеты.
2. Японский опыт подготовки государственных служащих.
3. Подготовка и переподготовка работников государственного и муни­ципального управления в Германии.

1. Экономические и социальные функции

института государственной службы:

методологические подходы к

классификации и

приоритеты

Учитывая кризисное состояние российской экономики и ее ключевую роль в жизнедеятельности общества, одна из центральных и приоритетных задач института государственной службы связана с более эффективной реализацией его экономических и социальных функций — государственным регулировани­ем экономики, правовым обеспечением экономической деятельности, органи­зацией денежного обращения, поддержкой оптимального уровня занятости и т.д.

Анализ научной литературы и источников свидетельствует о том, что су­ществуют различные варианты группировки и классификации экономических функций института государственной службы. Например, их просто перечисля­ют по каким-то признакам (по алфавиту, степени значимости, структурным составляющим экономической политики и т.д.). Так, классифицируя экономи­ческие функции института государственной службы по значимости, на перед­ний план вполне обоснованно часто выдвигаются проблемы поиска разумной меры сочетания рыночных и государственных регуляторов, интеграции под­держки развития свободы предпринимательства и государственного регулиро­вания экономики. В этой связи необходимо научно обосновать и определить систему критериев, обусловливающих степень интеграции рыночных и госу­дарственных механизмов, а также ее динамику и пределы с учетом конкретно­го объекта управления, внешних и внутренних условий.

Однако такой принцип классификации экономических функций представляется недостаточно научным и устойчивым, ибо в процессе развития общества могут меняться и пересматриваться сами функции, их приоритеты и значимость для экономики.

Поэтому более логичной и аргументированной видится классификация экономических функций института государственной службы по наиболее крупным составляющим экономической политики. Именно в подготовке и:

анализации экономической политики заключается основная экономическая задача государственной службы, которая и определяет все многообразие ее конкретных экономических функций. Таким образом, классификацию экономических функций государственной службы можно представить следующим разом (см. рис. 1).

Экономические функции госслужбы в процессе подготовки экономической политики

Экономические функции госслужбы в реализации экономической политики

Экономическая политика государства и ее составляющие

Структурная политика

Антимонопольная политика

Инвестиционная политика

Промышленная политика

Аграрная политика

Научно-техническая политика

Внешнеэкономическая политика

Налоговая политика

Финансово-кредитная политика

Бюджетная политика

Ценовая политика

Социальная политика

(как производная и фактор реализации экономической политики)

Региональная экономическая политика

Микроэкономическая политика (предприятий, организаций и т.д.)

*Рис. 1. Классификация экономических функций института государственной службы по составляющим экономической политики*

В свою очередь, экономические функции института государственной служ­бы (по подготовке и реализации структурной, антимонопольной, инвестици­онной политики и т.д.) по своему назначению и природе могут быть регулиру­ющими, стимулирующими, контрольными.

Такое подразделение экономических функций необходимо и полезно с точки зрения поиска и определения наиболее эффективного механизма их реа­лизации.

В качестве самостоятельной, прежде всего в условиях переходного периода, следует выделять также консультационную функцию института государствен­ной службы, которая особо важна при разработке и реализации экономичес­ки политики предприятия. Остановимся на этой проблеме подробнее.

Говоря о социально-экономическом положении России, его кризисном со­стоянии и возможных перспективах, политики, ученые и практики, как прави­ло, связывают эту проблему, например, с федеральным центром и регионами, их взаимодействием и синхронизацией действий, бюджетом, налогами, ино­странными инвесторами, выборами губернаторов и т.д. Все это очень важные компоненты, но при этом первоисточник и основа развития общества остают­ся в тени. Имеется в виду материальное производство, а значит, предприятия, где оно берет начало и заканчивается в виде конкретных результатов (продук­ции, услуг, прибыли и т.д.). Внимание к предприятиям со стороны государства и его органов явно ослаблено. Их вспоминают в лучшем случае лишь тогда, когда речь идет о задолженностях по зарплате, криминальных ситуациях, банкротстве или неуплате налогов. Думается, что это, мягко говоря, ошибочная позиция, ибо все (или почти все) в социально-экономическом плане в общество зависит как раз от предприятий, итогов их работы.

В этой связи возникает вполне логичный, но не такой простой, как кажется на первый взгляд, вопрос: должно ли государство вмешиваться в деятельность предприятий и организаций, учитывая, что в настоящее время уже имеется, как известно, широкий спектр форм их собственности и хозяйствования (част­ные, акционерные, совместные, арендные, кооперативные и т.п.)? Должно ли и может ли, допустим, государство регулировать и вмешиваться в хозяйствен­ную деятельность и социальное развитие частного предприятия? На наш взгляд, и может, и должно. Допускаем, что не все с этим согласны. Поэтому по­пытаемся коротко пояснить данный тезис.

Во-первых, и это, видимо, бесспорно, именно от результатов работы пред­приятий зависят и макроэкономические показатели (национальный доход, ВВП, ВНП), и федеральный и региональные бюджеты (их доходная часть), и социальное положение населения (заработная плата, пенсии, занятость, уро­вень жизни и социальной защиты населения), а значит, в конечном счете, и судьба реформ и России в целом. В этом контексте быть безучастным и рав­нодушным к положению предприятий сродни самоубийству. Другое дело, что формы государственного вмешательства и государственного регулирования в условиях рынка в отношении прежде всего негосударственных предприятий и организаций должны быть иного, нежели прежде, качества. Основной формой государственного регулирования деятельности предприятий независимо **от** форм собственности и хозяйствования в настоящее время целесообразно рас­сматривать ***конкретную помощь конкретному предприятию*** в реализации его экономической политики. Таким образом, если страна, регионы зависят от работы предприятий, то их надо не топить (как сейчас), а помогать, создавая условия для эффективной работы и максимальных финансово-экономических результатов. Причем помогать не только и не столько в финансовом плане сколько в консультационном, методическом, информационном, в организации современного производства, труда, мощных мотиваций, подготовке и перепод­готовке квалифицированных кадров — профессионалов, разработке и реализации антикризисных мероприятий и санации предприятий.

Во-вторых, в принципе, отмеченное выше как бы противоречит зарубежному опыту. Действительно, в развитых странах с рыночной экономикой госу­дарство этим не занимается. Предприятие, тем более частное, само отвечает за себя и за свое будущее. Но там и проблем нет таких, как в России, — прежде всего не надо резко наращивать объемы отечественного производства. Для нас же это генеральное, ключевое направление выхода из кризиса. Переходный период — особый, необычный, чрезвычайный этап. Он допускает и требует осо­бых, нестандартных форм и методов работы, в том числе со стороны государства по отношению к предприятиям, которые не всегда, видимо, можно понять и оценить с позиций высокоразвитых западных стран.

Таким образом, как минимум два обстоятельства — ключевая роль пред­приятий в экономическом росте и особенности переходного периода—обу­словливают необходимость и целесообразность оказания конкретной помо­щи со стороны государства в выработке и реализации микроэкономической политики, налаживании и стабилизации эффективной производственной деятельности предприятий, включая расширяющийся негосударственный сектор.

Наряду с экономическими функциями институт государственной службы призван выполнять социальные задачи, исходящие из необходимости реализа­ции социальной политики, которая включает, в частности, политику занятос­ти, политику доходов населения, его социальной защиты, развития отраслей социально-культурной сферы и т.д. Прежде всего, участие государства и его органов, государственной службы в регулировании рыночной экономики при­дает ей социальную направленность и статус ***социальной рыночной*** *экономики*.

Ядром социальной рыночной экономики является рыночная экономика, главная цель и задача которой — рост эффективности производства и прибы­ли. Конечно, рыночная экономика, достигая эту цель, в какой-то мере автома­тически решает и некоторые социальные вопросы. Поскольку главная ее зада­ча — больше производить продукта, значит, речь идет об обеспечении заня­тости, выплате заработной платы за результаты труда и т.д. Однако рыночная экономика основана на конкуренции, и здесь уже не до социальной справедли­вости. Социальная справедливость, социальная защита обеспечиваются преж­де всего посредством государственного вмешательства в экономику (перерас­пределение создаваемых благ, налоговая политика, правовое обеспечение и т.п.). Таким образом, государство своей волей (насильно), а не сама рыночная эко­номика добровольно, поворачивает ее к интересам народа и придает ей, как уже отмечалось, статус социальной рыночной экономики.

В этих условиях государство часто жертвует экономической эффективнос­тью ради социальной защиты населения и социального спокойствия общества. Например, дополнение светофоров звуковой сигнализацией для слепых, спе­циальные подъемники на общественном транспорте для инвалидов в Японии, Швеции, других странах с социальной рыночной экономикой наглядно под­тверждают этот вывод.

Кстати, говоря о целесообразности использования в России зарубежного опыта эффективной реализации экономических и социальных функций ин­ститутов государственной службы, можно отметить, например, следующее. Иногда считают, что в Японии ослаблена роль государства в регулировании экономики и развитии социально-трудовых отношений. Действительно, по­верхностный взгляд на опыт этой страны вроде бы подтверждает сказанное. Государство, например, не является напрямую субъектом трипартизма и соци­ального партнерства. Однако более глубокий анализ японского опыта свиде­тельствует об обратном — государственное влияние присутствует везде и во всем. Другое дело (и это японские традиции), формы, методы и механизмы влияния государства на экономику не заметны, не навязчивы, эластичны и оригинальны. В частности, в области профобучения государство устанавлива­ет единые стандарты, которые все обязаны выполнять. Такой же инструмент оно использует при регулировании проблем занятости, найма, оплаты труда и т.д.

Опыт Японии также свидетельствует о том, что в этой стране успешно ис­пользуется третий пятилетний план. Его характерные особенности — про­зрачность, коллективизм в процессе разработки и выполнения, большое вос­питательное значение. Проекты пятилетних планов активно обсуждаются в коллективах, на предприятиях, в учебных и научных организациях. В ходе обсуждения отсутствует формализм, так как японцы понимают, что все, что запланировано, направлено на развитие человека, рост его благосостояния и улучшение качества жизни. Поэтому все население заинтересовано в ре­ализации планов, которые объединяют людей, интегрируют их интересы, творчество, интеллект и действия. При таком подходе не решаемых задач, как правило, не бывает. И конечно, ведущая роль в разработке, процедуре принятия и реализации планов принадлежит институту государственной службы.

2. Японский опыт подготовки

государственных служащих

Институт государственной службы в России находится в стадии становле­ния, поиска эффективных форм и методов реализации возложенных на него функций. Эти процессы идут нелегко, поэтому зарубежный опыт, в частности Японии, может быть очень полезным при решении данной проблемы.

Прежде всего следует отметить, что по сравнению с другими развитыми странами в Японии значительно меньше государственных служащих. Они со­ставляют лишь 8,1% общего числа работающих. Для сопоставления: в Герма­нии — 15,1%, в США — 15,5, во Франции — 22,6% (см. рис. 2).

***Рис. 2. Отношение числа госслужащих к общему числу работающих***

Своеобразен и эффективен инструментарий, используемый государствен­ными служащими в процессе совершенствования технической политики и ро­ботизации, принципов социального партнерства, регулирования взаимоотно­шений работодателей и наемных работников, социального страхования и т.д.

Во многом эффективность государственного регулирования экономики объясняется высочайшим профессионализмом, гибкостью и ответственностью государственных служащих, обеспечивающимися прежде всего отработанным механизмом их подготовки, стержнем и фундаментом которой являются пять известных во всем мире японских систем, основанных на традициях и философии нации. Они определяют и пронизывают систему подготовки госслужащих, начиная с отбора будущих чиновников и заканчивая их увольнением.

В Японии убеждены, что именно на этих системах и зиждется так называемое "японское чудо" — стремительное вхождение Японии в состав самых высокоразвитых стран мира.

В структуру пяти великих японских систем, цементирующих стройную систему подготовки госслужащих, входят:

система пожизненного найма;

система кадровой ротации;

система репутаций;

система подготовки на рабочем **месте;**

система оплаты **труда.**

Прежде чем перейти к краткому их анализу, отметим одно общее принци­пиально важное обстоятельство. Ценность и причина действенности этих сис­тем заключается в том, что они представляют собой не набор отдельных эле­ментов, а являются системами в единой системе. Каждая из них, дополняя дру­гую, является основой и условием ее функционирования, способствует запуску следующих и эффективной их работе. Одна система не может существовать (без другой. В сумме они составляют единый слаженный механизм, формирую­щий мощную мотивационную среду, обеспечивающую подготовку высоко­профессиональных чиновников и полную реализацию их творческих и интел­лектуальных способностей.

В такой обстановке мотивационная среда направляет усилия и потенциал госслужащего на решение проблем, стоящих перед регионом и страной в целом. Это то, чего не хватает российскому институту государственной службы. У гос­служащих в России нет заинтересованности в целенаправленном и результа­тивном труде.

Первым, ключевым элементом единого механизма японской системы под­готовки и использования кадров госслужащих является ***система пожизненного*** *найма.* Она в классическом виде в настоящее время применяется лишь **на** некоторых крупных предприятиях и государственной службе. В остальных случаях нет юридически оформленного, официального пожизненного найма. Скорее, речь идет о джентльменском соглашении между работодателем и на­емным работником.

Впервые термин "пожизненный найм" применил американский ученый Абегулен в книге "Японские заводы". Он обратил внимание на то, что уже в 50-е годы в Японии не действовала система увольнений, подобная американской, когда при необходимости (снижение объемов производства, тяжелое финансовое поло­жение предприятий и т.п.) увольняли работников, принятых последними. В таких ситуациях японские работодатели занимались их переподготовкой, переобуче­нием и использовали на других рабочих местах, а не увольняли. Смысл пожиз­ненного найма не в формальном правовом, юридическом его закреплении, а в реальном обеспечении заинтересованности работников трудиться в данной ор­ганизации максимальное время и пожизненно связать с ней свою судьбу. Сами японцы в этом смысле часто приводят такое сравнение: "Можно довести лоша­дей до пруда, но заставить их, если они не хотят, пить воду из пруда нельзя". Поэтому продолжительность работы человека в одной организации в основ­ном зависит от умения администрации заинтересовать работника, в частности, оплатой труда, вознаграждением за выслугу лет, премиями, повышением его профессиональной подготовки, различными социальными льготами, нефор­мальной заботой о сотруднике и его семье. В этой связи системы обучения, оп­латы труда, являясь самостоятельными, в то же время тесно связаны с систе­мой пожизненного найма и выступают составными ее элементами.

**Система пожизненного найма начинается с механизма**

**назначения на го­сударственную службу, который включает:**

принятие на государственную службу (ГС);

повышение в должности госслужащего;

перевод на другую должность;

смещение с должности.

**Принципы назначения на ГС:**

по приоритетам, в соответствии с итогами вступительного экзамена или аттестации[[1]](#footnote-1)

по способностям (учитываются результаты экзаменов для вновь принимаемых, проверки уже работающих, наличие свидетельств, аттестатов, дипломов и т.д.);

принцип нейтральности — госслужащие могут иметь свои политические

убеждения, но не разрешается, чтобы это отражалось на профессиональной работе на ГС, так как они должны осуществлять решения правительства и парламента

принцип равных возможностей стать государственным служащим для всего населения;

принцип равенства ко всем, кто принят на ГС.

В Законе о государственной службе определены условия непригодности для поступления на ГС. Если такой человек случайно все же попадает на госслужбу, он проработает недолго. Японская система оперативно выявляет данное противоречие, и работника увольняют. К лицам, не имеющим права рабо­тать на ГС, относятся:

недееспособные;

неправоспособные, т.е. те, кто по японским законам лишены права распоряжаться имуществом и собственностью;

лишавшиеся и лишенные свободы;

уволенные ранее с работы, в том числе в частном секторе, в дисциплинарном порядке;

участвующие в деятельности организаций, занимающихся подрывной деятельностью.

В настоящее время в Японии наблюдается тенденция постепенного сокращения числа ограничений для поступающих на государственную служб Прежде всего здесь речь идет о второстепенных условиях при приеме на Г таких, как возраст, национальность, гражданство.

Государственные служащие Японии подразделяются на **две категории:**

1) госслужащие правительственных (центральных) органов (министерств, ведомств, комитетов, управлений и т.д.). Они, в свою очередь, подразделяются на две большие *группы:*

государственные служащие, участвующие в принятии решений и поста­новке задач (это так называемые особые госслужащие);

госслужащие, реализующие и выполняющие принятые решения и поставленные задачи (их называют обычными госслужащими);

2) госслужащие местных органов управления (власти).

К первой категории государственных служащих относятся министры и их заместители. Кстати, в Японии у каждого министра только два заместителя — один политик (как и министр), депутат, является особым госслужащим, другой выполняет функциональные обязанности министерства и принадлежит к обычным госслужащим первой категории. Среди обычных правительствен­ных (центральных) госслужащих — начальники департаментов, отделов, сек­торов министерств, специалисты и т.д. Примерно такая же шкала действует в отношении государственных служащих местных органов.

Обслуживающий персонал министерств, парламента и т.п. тоже принадле­жит к категории производственных государственных служащих. Военнослужа­щие, полицейские, пожарные, учителя, медики и т.д. также являются государ­ственными служащими. Причем, если школы имеют статус федерального уровня, то работающий в них персонал относится к госслужащим первой кате­гории центральных органов, если школы муниципальные — к госслужащим второй категории.

Общая численность госслужащих в Японии составляет около 5 млн. чело­век, из них центральные госслужащие — 25,8%, госслужащие местных орга­нов — 74,2%.

Одной из характерных особенностей приема на ГС является распростране­ние, как отмечалось, классической системы пожизненного найма на государст­венных служащих, т.е. на госслужбе работают до предельного возраста (как правило, это 60 лет, для некоторых госслужащих — 63-65 лет, для преподава­телей вузов — 63 года, причем нет различий в предельном возрасте для муж­чин и женщин). Для особых государственных служащих предельного возраста нет. До 90-х годов в Японии предельного возраста не было и по отношению ко всем категориям и группам государственных служащих. Сейчас действует спе­циальный Закон о предельном возрасте. В Японии считают, что такой шаг очень важен с точки зрения планирования набора на ГС и расчета реальных потребностей в персонале, а также для обновления микроклимата, атмосферы на госслужбе.

Несколько пояснений по организации найма на должность государствен­ного служащего. Работать на ГС в Японии очень почетно и престижно, поэто­му поступить на нее непросто. Вступительный конкурс достигает от 10 до 100 человек на одно место. Цель вступительного экзамена — проверить, смо­жет ли человек затем выполнять функции госслужащего. Для сдающих экза­мен есть возрастной ценз — 18-28 лет. Другим способом назначения на ГС яв­ляется отбор кадров. Он распространяется на учителей, медиков, водителей транспорта, техперсонал и прочие профессии. При отборе проводятся собесе­дование, тестирование, заполняются анкеты. Кстати, врачи, учителя и т.д., ра­ботающие в частных организациях, не являются государственными служащи­ми. Критерий прост — госслужащим является тот, чья деятельность осуществляется за счет налогоплательщиков. Все эти тонкости, как уже отмечалось, конкретизируются в Законе о государственной службе.

Для того чтобы поступить на госслужбу соответствующего уровня, сдав вступительный экзамен (конкурс) или пройдя систему отбора, требуется:

а) предъявить диплом о высшем образовании; 6) предъявить лицензию образовательного учреждения о том, что этот человек действительно закончил его и имеет право поступить на ГС; в) пройти конкурс. Думается, что лицензирование образовательного учреждения — не формальное условие, оно может быть надежной блокировкой от проникновения на госслужбу случайных лиц (что, к сожаление, встречается в последнее время в России).

Следующая важная составляющая единого японского механизма подготовки госслужащих — **система ротации.** Ее суть состоит в перемещении работников по горизонтали и вертикали через каждые 2-3 года выполнения функций на определенном рабочем месте. Ротация проводится без согласия работника. Подход здесь предельно понятен — он поступил на ГС и должен принести максимум пользы своему государству. Ежегодно один раз в год (в апреле) выпускники школ, колледжей, высших учебных заведений трудоустраиваются на предприятия, в организации и учреждения. Причем, что характерно, даже выпускники вузов, в том числе самого престижного Токийского университета, попав в ту или иную компанию, организацию, не назначаются сразу на руководящие должности, а начинают трудовую биографию с самых низко квалифицированных должностей. В этом есть свое бесспорное преимущество. Впоследствии такого специалиста, руководителя, в тонкостях знающего всю специфику своей организации, сложно ввести в заблуждение и меньше вероятности принятия им непрофессиональных решений. Система ротации обеспечивает гибкость рабо­чей силы, повышает уровень ее компетентности, квалификации и конкуренто­способности. Как правило, после нескольких (двух-трех) перемещений по го­ризонтали следует ротация по вертикали, т.е. повышение в должности, перевод на более высокооплачиваемую службу. Ротация также способствует расшире­нию кругозора, развитию у госслужащего более широкого взгляда на свою организацию. Не секрет, что, как правило, госслужащие наших министерств и ведомств могут достаточно квалифицированно и обстоятельно говорить лишь о проблемах, которыми занимается их структурное подразделение. Налицо узкая специализация. В Японии, например, начальник отдела занятости Министерства труда глубоко и профессионально знает весь спектр социально-трудовых во­просов (естественно, проблемы занятости, а также вопросы оплаты труда, соци­ального партнерства, рынка труда и т.д. и т.п.). В процессе ротации он изучал и прошел все эти участки работы и знаком с ними достаточно обстоятельно.

Критики системы ротации говорят, что она в какой-то мере "душит" ини­циативу, является тормозом работы на перспективу. Мол, человек знает, что будет работать на этом участке два-три года, поэтому зачем ему думать о новых идеях и технологиях на будущее?

Представляется, что таких аргументов недостаточно для подобной оценки. Во-первых, как показывает наш российский опыт, наоборот, деятельность спе­циалиста десятилетиями на одном месте гасит его творчество и инициативу, работать ему неинтересно, так как он не видит перспективы. Есть и другое ве­сомое обстоятельство, гарантирующее в условиях ротации не только добросо­вестную, качественную, но и творческую, перспективную деятельность всех японских госслужащих. Это — **система репутаций.** Суть ее в том, что, где бы ни работал сотрудник, специалист, он должен выполнять свои обязанности так, чтобы при переходе через два-три года на новое место за ним закрепилась репутация прекрасного, инициативного работника и порядочного человека, для чего на каждого из них составляется письменная характеристика. Объек­тивность характеристик обеспечивается ежедневными проверками человека в форме опроса коллег, подчиненных, начальников и т.д. Характеристика, сле­дуя за госслужащим, влияет на траекторию ротации и определяет, как правило, его дальнейшую трудовую карьеру.

Теперь несколько слов о возможной карьере государственного служащего. Она бывает скоростная, средняя, медленная.

В некоторых случаях применяется смещение работника с должности. Это так называемая "карьера с горы". Например, начальника отдела переводят **на** должность начальника сектора, начальника департамента — на должность на­чальника отдела. Причины могут быть различные — по собственному жела­нию, по состоянию здоровья, по инициативе администрации.

Типичная "карьера в гору" по-японски для научного работника может вы­глядеть, например, так:

1) ассистент (оклад 170-180 тыс. иен);

2) лектор (210 тыс. иен);

3) доцент (300 тыс. иен);

4) профессор (400 тыс. иен и выше).

В системе ухода с госслужбы — два механизма: простая отставка и осво­бождение.

Японская Конституция определяет государственного служащего как слугу *всего* народа, а не какой-то его части. Кстати, до второй мировой войны госслу­жащие, по Конституции, служили императору. Поэтому государственный служа­щий при поступлении на работу принимает присягу, клянется соблюдать все требования государственной службы, выполнять указания вышестоящих чи­новников и японские законы, не распространять сведения, относящиеся к раз­ряду секретных (последнее условие распространяется и на ушедших с ГС).

На работе госслужащий должен сосредоточиться только на выполнении своих должностных функций. Если это обычный госслужащий, то он и его ок­ружение (семья, помощники) имеют ограничения на политическую деятель­ность, что также записано в Законе о ГС. Особые госслужащие, напротив, ак­тивно занимаются политикой. Например, предыдущий премьер-министр Япо­нии Хасимото одновременно являлся лидером Либерально-демократической партии.

Госслужащим запрещено вступать в конфликты, саботировать. Они не имеют права на забастовки и митинги. Степень наказания за это разная для организаторов и участников. Например, в истории Японии лишь однажды про­изошла забастовка учителей. В результате организаторы были арестованы, а

большинство участников лишились работы. Госслужащим также запрещено заниматься коммерческой деятельностью. Они не могут, в частности, работать директорами коммерческих организаций и получать доход от их деятельности. Правда, бывают исключения, когда, например, госслужащего направляют (не по личной инициативе) на частное предприятие, чтобы повысить эффектив­ность его работы. Административным государственным служащим разрешает­ся преподавательская деятельность.

Решающая роль в обеспечении эффективности работы института госслуж­бы принадлежит обучению и переподготовке государственных служащих. Хотя ключевое значение при этом отводится **подготовке на рабочем месте,** ко­торую в Японии называют системой ОЧТ. Это, кстати, тоже элемент системы пожизненного найма. Японские организации, предприятия и госслужба не тре­буют от школ, да и вузов специальной подготовки. Они сами "доводят" обуче­ние своего работника (бывшего выпускника школы) до уровня, нужного этой организации. Таким образом, в Японии образовательные функции четко раз­делены между школьным образованием, обеспечивающим фундаментальное обучение, и внутрифирменным, обеспечивающим профессиональное обуче­ние. Кроме ОЧТ, подготовкой центральных госслужащих занимается также Институт повышения квалификации при Управлении по делам персонала[[2]](#footnote-2). Причем, что характер­но и отличается от российской практики, как говорится, с точностью до наобо­рот, в Японии переподготовку и повышение квалификации во внешних орга­низациях проходят госслужащие всех уровней вплоть до начальника отдела министерства, ведомства, управления и заместителя мэра провинции. Как из­вестно, в Российской академии государственной службы при Президенте Рос­сийской Федерации, как правило, обучаются руководители, начиная с долж­ности начальников отделов федеральных органов управления (высшие, главные и ведущие категории ГС). И в этом нет никакого противоречия, поскольку в Японии на ГС, как уже отмечалось, не попадают случайные люди. Начальники департаментов, министры и заместители министров, мэры провинций и т.д. в свое время, проходя ступени ротаций, занимали более низкие должности. Поэ­тому все они неоднократно проходили подготовку на рабочем месте и повы­шали квалификацию во внешних учебных заведениях. В Японии считают, что занимающих высокие должности учить нецелесообразно. Они проходят лишь стадии самоподготовки и самообразования.

Подготовкой госслужащих местных органов управления занимается Академия государственной службы, которая входит в структуру Министерства по делам местного самоуправления. В Конституции Японии записано, что мест­ные органы власти — это органы самоуправления, к которым относятся пре­фектуры и муниципалитеты, их руководителей избирает народ. В Японии 47 губернаторов префектур, 3200 мэров. В Академии государственной службы проходят переподготовку и повышение квалификации более тысячи госслужа­щих префектур и муниципалитетов в год.

Высокая результативность труда государственных служащих во многом обеспечивается созданием действенных **систем** их мотиваций и прежде всего оплаты **труда.** Система оплаты труда госслужащих строится следующим обра­зом. Размер заработной платы (оклада) определяется двумя пока­зателями: градацией (разрядом) соответствующей должности (квалификации) работника и ступенью, определяемой возрастом (стажем) сотрудника. В разра­батываемых типовых сетках по оплате труда госслужащих 11 градаций и 32 ступени. Учет результатов работы госслужащего осуществляется периодич­ностью (скоростью) перевода его из одной градации в другую.

Следующая, более высокая ступень по оплате труда присваивается через каждый год (максимум два) работы. Например, госслужащий по своей долж­ности имеет 6-ю градацию, а по стажу работы — 21-ю ступень. Тогда его должностной оклад в месяц составит 410,2 тыс. иен. Через год он перешел на 22-ю ступень. Должностной оклад увеличивается до 414,3 тыс. иен (см. табл. 2). Оплата труда государственных служащих, имеющих уровень градации выше 11-го, производится по другой сетке (это министры, заместители министров, начальники департаментов и их заместители некоторых министерств Японии). С учетом японского опыта можно совершенствовать 18-разрядную Единую та­рифную сетку (ETC), по которой в России оплачивается труд работников бюд­жетной сферы (учителей, медиков, ученых и т.д.). Для этого внутри каждого разряда целесообразно ввести ступени, дифференцирующие размеры оплаты труда в зависимости от фактических результатов работы бюджетников. Тогда у работников будет больше заинтересованности в качественных результатах труда, более полной реализации своих физических и интеллектуальных спо­собностей.

Для государственных служащих Японии, так же как и для работников част­ного сектора, кроме оплаты труда предусмотрены выплаты некоторых видов пособий (семейное пособие, в том числе на детей; транспортное пособие или оплата стоимости бензина личного автомобиля; региональные пособия; посо­бия за особые условия труда). Пять должностных окладов в год выплачивают в виде бонусов (0,8 — в марте, 2 — в июле, 2,2 — в декабре).

Ежегодно Управление по делам персонала изучает уровень оплаты труда госслужащих по всем градациям и ступеням с учетом их квалификации, обра­зования и т.д. по сравнению с заработками работников производственного (частного) сектора. Для этого обследуются частные предприятия с численнос­тью работающих более 100 человек. В Японии всего свыше 4 млн. предпри­ятий, из них для корректировки уровня оплаты труда государственных служа­щих изучается 38 107 предприятий (производственных единиц). В соответст­вии с Законом о статистике частный сектор обязан предоставить достоверную информацию по заработной плате сотрудников, так как от этого зависит дина­мика оплаты труда госслужащих.

Эти данные публикуются в печати, сравниваются с уровнем оплаты труда на ГС, и она приводится в соответствие с ними. Таким образом, уровень опла­ты труда госслужащих прямо пропорционально зависит от оплаты труда в производственном секторе. Думается, что это вполне разумно и научно обо­снованно. Логика рассуждений здесь следующая: в конечном счете основная задача госслужбы — через экономический рост обеспечить высокие заработки и достойный уровень жизни населения. Если растет зарплата в производствен­ной сфере, значит, увеличиваются макроэкономические показатели страны (ВВП, ВНП и т.д.), поскольку оплата труда работников предприятий тесно свя­зана с конечными производственными результатами. Следовательно, есть эко­номическая и моральная основа для адекватного повышения окладов государ­ственным служащим, которое утверждается решением парламента. Если, на­оборот, заработная плата работников производственного сектора сокращается, то соответственно делаются пересчеты в сторону уменьшения окладов госслу­жащих.

1. Подготовка и переподготовка работников

государственного и муниципального

управления в Германии

Специфика подготовки и переподготовки работников государственного и муниципального управления в Германии определяется особым статусом чи­новника и условиями его продвижения по службе. Немецкий чиновник обла­дает пожизненным статусом и является представителем особого сословия. Лишь в немногих областях чиновничья должность, например бургомистра, яв­ляется временной. Начальник может уволить чиновника только в случае со­вершения им служебного проступка, и то после официального расследования и вынесения приговора дисциплинарным судом. Особо регулируются служеб­ные правоотношения "политических служащих", **т.е.** высших чиновников-ми­нистров, заменяемых при смене правящих партий.

Чиновники федерального уровня, земель и общин принадлежат к раз­личным рангам (высшему, повышенному, среднему и низшему). Для каждого ранга предусматриваются определенные образовательный ценз и стаж работы. Чиновники низшего и среднего ранга (шоферы, вахтеры, секретари, стеногра­фистки, служащие вспомогательных служб) обычно выполняют сугубо вспо­могательные функции и, строго говоря, не являются чиновниками в нашем по­нимании. Служащие рангом выше должны иметь как минимум высшее образо­вание и пройти 3 года подготовительной службы. Чиновники высшего ранга— университетское образование и 2 года подготовительной службы.

В Германии есть ряд высших учебных заведений, готовящих кадры для гос­службы. Это прежде всего Федеральная высшая школа государственного и му­ниципального управления и соответствующие земельные высшие школы, Фе­деральная академия государственного управления Министерства внутренних дел. В Федеральной высшей школе работают факультеты общей администра­ции, внешних сношений, администрации бундесвера, железнодорожного дела, общественной безопасности, почты, социального страхования. Только пере­числение факультетов дает представление о том, что понятие "госслужба" в Германии имеет достаточно широкие рамки, и подготовка чиновников охваты­вает все отрасли, принадлежащие государству. Обучение в Федеральной высшей школе длится 3 года, из них 1,5 года занимает учеба в аудиториях, 1,5 года-практика на местах. Из 314 германских вузов подготовкой управленческих кадров для госслужбы занимаются 26 учебных заведений. В университетах обучаются 76% общего количества германских студентов, а в высших школах по подго­товке управленческих кадров — 3-5%.

Наряду с вузами, занимающимися первичной подготовкой госслужащих повышенного ранга, в Германии имеется система учебных заведений, в кото­рых проходят подготовку и повышение квалификации работающие чиновни­ки госслужбы. Центральное место в этой системе занимает Федеральная акаде­мия государственного управления при Министерстве внутренних дел Герма­нии. Она расположена в Бонне, ее филиал — в Берлине. Занятия проводятся последующим основным направлениям:

• компенсирующие курсы, в рамках которых осуществляется углубленная подготовка по смежным видам деятельности, например, юристы обучаются экономическим знаниям, а экономисты — юридическим;

• курсы подготовки чиновников высшего и повышенного ранга, которые впервые начинают работать на руководящих должностях, а также по специаль­ным программам для отдельных земель;

• семинары, имеющие целевое назначение (функциональные и предмет­ные области деятельности чиновников, повышение квалификации в связи с работой в международных организациях, с объединением Германии и др.);

• курсы и семинары в соответствии с деятельностью фондов и междуна­родных организаций (Германский международный фонд развития, Европей­ское сообщество и т.д.).

Повышают квалификацию в Академии в общей сложности более 10 тыс. человек в год. Общая направленность обучения связана не с простой передачей знаний, а с формированием определенного образа мышления и поведения, ха­рактерного для конкретного ранга чиновников. В соответствии с этим значи­тельное время в период повышения квалификации отводится изучению реаль­ной практики (стажировка за рубежом и на конкретных рабочих местах), а также использованию активных методов обучения, реализуемых модератора­ми (преподавателями, которые организуют свободные дискуссии, мозговые атаки, круглые столы, направленные на формирование коллективного реше­ния проблем).

Подготовка и переподготовка работников государственного и муниципаль­ного управления Германии в целом представляет собой последовательную, жесткую, законченную систему. Однако механический перенос ее в нашу стра­ну практически невозможен.

Во-первых, в отличие от Германии в России отсутствует исторически сло­жившийся клан чиновников с определенным профилем и уровнем образова­ния (университетское юридическое образование).

Во-вторых, в Германии существует отработанная, развернутая во времени система обучения и повышения квалификации кадров, которая не отвечает за­даче единовременной массированной подготовки или переподготовки кадров.

В-третьих, в Германии акцент сделан на юридическую подготовку, которая наиболее полно отвечает реальному положению дел в административном уп­равлении Германии.

**ВЫВОД:**

В современных же условиях России важно формирование ситуационного мышления и соответствующее обучение навыкам, приемам и методам, базиру­ющимся на фундаментальных знаниях основ рыночной экономики.

В-четвертых, в переходный период в России практически невозможно по­строить жесткую систему разрядов, чинов и регламентации в процессе карьерного продвижения по службе, как это сделано в Германии, а следовательно, и соответствующую систему переподготовки и повышения квалификации работников госслужбы. Поэтому крайне важно ускорить разработку много­факторной модели чиновника российской госслужбы (в том числе по уров­ням). Без этого целенаправленно формировать систему обучения госслужащих практически невозможно. На мой взгляд, от экономического развития зависит благосостояние всего общества в России. Очень интересная система оплаты труда государственных служащих действует в Японии. Такой подход гарантирует заинтересованность государственных служащих в эффективном управление экономикой. Возможно это и позволило такому не большому островному государству достичь столь высокого уровня развития. Конечно, следует учесть и высокий уровень коррупции Российского чиновничества, который на сегодняшний день абсолютно не заинтересован в улучшении благосостояния народа. Возможно, российское законодательство, в котором не трудно найти изъяны, касающиеся чиновничьего аппарата и его функционирования, способствует процветанию коррупции, а следовательно и ухудшает уровень исполнения государственными служащими своих экономических и социальных функций. Так как в РФ нет сложившегося клана чиновников, то необходимо его создавать, при помощи повышения квалификации и переподготовки работников государственного и муниципального управления, заимствуя интересные эпизоды подготовки кадров индустриально развитых стран.

**Список литературы:**

1. Handbook on Japan's civil service statistical overview. January 1996.
2. Волгин Н. А. "Германия: Эффективное решение социально-трудовых проблем." // Человек и труд.; 1995 г. №4
3. Волгин Н. А., Марголин А. М., Половинкин П. Д. "Экономические функции института государственной службы и механизм их реализации в рыночных условиях." М., изд-во РАГС, 1997 г.
4. Волгин Н. А. "Японский опыт решения экономических и социально трудовых проблем." М., Экономика 1998 г.
1. Раньше, начиная с XIX в., на ГС принимали прежде всего тех, кто вносил особый вклад в победу правящей партии на парламентских выборах. Это называлось "охотой за официальной должностью". Однако в результате на госслужбе оказывались чиновники без соответствующего образования, необходимых знаний и т.д. [↑](#footnote-ref-1)
2. Аналогичной структурой в России является Российская академия государственной службы при президенте Российской Федерации. [↑](#footnote-ref-2)