Зарубежный опыт работы с кадрами государственного управления

Концептуальные основы кадровой работы

В большинстве зарубежных стран требования к кадровой политике вырабатываются на государственном уровне.

По мнению иностранных специалистов, к основным целям кадровой политики следует отнести:

* использование кадров в соответствии с их квалификацией;
* обеспечение равновесия общих и специальных знаний в процессе подготовки специалистов к служебной деятельности;
* стимулирование высокопродуктивной деятельности служащих в процессе выполнения служебных функций;
* тщательность при отборе кандидатов на различные виды профессиональной деятельности;
* обеспечение равенства шансов при продвижении по службе независимо от социального положения работников.

В большинстве стран, как показывает анализ зарубежной литературы, штаты на государственной службе комплектуются на основе оценки профессиональных, деловых качеств кандидатов. К числу таких качеств обычно относятся опыт работы, образование и квалификация, черты характера и те свойства личности, которые имеют отношение к предстоящей деятельности. В ряде стран узаконены принципы отбора лиц на государственную службу. В США это:

* набор компетентных лиц из соответствующих кадровых источников с учетом представительства всех слоев населения;
* набор и продвижение на основе оценки соответствующих способностей, знаний и квалификации по результатам беспристрастного и открытого конкурса, гарантирующего всем равные возможности;
* предоставление льгот при поступлении на службу для ветеранов, женщин, представителей национальных меньшинств.

Учитываются и некоторые другие особенности лиц, поступающих на государственную службу (гражданство, возраст, степень профессионализма).

Составной частью кадровой политики зарубежных стран является «политика карьеры», т.е. выдвижение кадров на вышестоящие должности.

В последние годы в зарубежных странах складывается динамичная система ротации кадров. Она позволяет осуществлять перестановку кадров внутри государственной службы и за ее пределами. Данная система дополняет и обогащает практику выдвижения кадров, способствует их профессиональному и служебному росту. В зарубежной литературе отмечается, что в настоящее время мобильность кадров недостаточна, хотя она является обогащающим фактором и явно необходима. Из разных видов мобильности: вертикальной, горизонтальной, функциональной, предпочтение отдается последней (должностной). О том, как осуществляется принцип мобильности в кадровой политике, дает представление японский опыт. Карьера новобранца в министерстве **Японии** начинается с его стажировки в правлении данного ведомства. Первые четыре года стажер вращается по кругу, побывав за это время во всех главных и ведущих управления министерства. Он изучает на практике функции управлений, устанавливает знакомство с чиновниками и служащими, что дает возможность новичку составить общее представление о работе министерства, установить полезные деловые контакты с сослуживцами. На пятом году, когда стажеру уже 27-28 лет, он отправляется на 2 года на периферию, в одно из управлений министерства в префектуре. Затем его возвращают в центральный аппарат и присваивают чин вице-директора. Теперь он практикуется в поддержании связей своего министерства с другими ведомствами, в разработке проектов решений и т.п. Как уже сформировавшегося чиновника через 2-3 года его вновь направляют на периферию. После двух лет второго хождения, когда чиновнику уже 33-34 года, он возвращается в центральный аппарат, на этот раз в одном из двух чинов: старшего вице-директора или советника. В течение года успешной работы в министерстве ему присваивается чин директора, затем генерального директора. В этом чине он становится руководителем управления. Вершина карьеры – постоянный заместитель министра.

Кроме функциональной (должностной) во многих странах широко используются другие виды мобильности. Во **Франции** существуют еще два вида движения кадров: географический и между секторами государственной службы. Первый вид позволяет гармонизировать приток кадров в северные и южные районы страны, а второй – обеспечивает перемещение служащих в другие структурные подразделения для приобретения нового служебного опыта, более интересной и содержательной работы. В ряде стран (Дания, Канада и др.) разработаны правительственные программы перемещения кадров. По мнению специалистов, политика мобильности исключает застой в движении кадров и дает возможность в максимальной степени использовать их опыт, навыки, творческие возможности в интересах службы.

Под влиянием кадровой политики и сложившейся в государственной службе иерархической системы состав государственных служащих дифференцируется, а, следовательно, и специализируется на выполнении различного рода управленческих и других служебных функций. **В США выделяется четыре категории государственных служащих**: политические исполнители – это высокопоставленные служащие, судьба которых тесно связана с политической элитой страны. Они присутствуют на всех уровнях управления, где сложилась практика политического назначения на ответственные управленческие посты. На федеральном уровне это министры и их заместители. На местном уровне это городские или окружные управляющие, назначаемые на должность выборными должностными лицами – мэрами или органами – городскими советами. Со сменой проигравшей на выборах политической партии изменяется в определенной пропорции и состав политических исполнителей.

Ответственные чиновники – это ***карьерные государственные служащие***, как правило, руководители больших подразделений государственных учреждений (управлений, департаментов, отделов) или руководители правительственных или ведомственных программ. Их прямой служебной функцией является организационная работа, специалисты – служащие, обладающие высокой квалификацией, подкрепленной дипломом, часто эти люди имеют степень бакалавра по государственному управлению или бизнесу, государственные служащие низового звена, представляющие кадровую основу государственных учреждений. Именно они имеют непосредственный контакт с клиентами и в силу своего положения являются для них олицетворением государственной власти. Примерно такая классификация государственных служащих существует и в других странах. В ФРГ федеральные чиновники делятся на чиновников нижнего, среднего, повышенного и высшего ранга. **Во Франции государственные служащие подразделяются на категории А, В, С и Д**. Категория А – высшая категория государственных служащих; категория В объединяет исполнителей; С и Д – вспомогательный персонал. Исходя из существующей иерархии государственной службы в странах Запада, осуществляется и политика в сфере социальной и правовой защиты государственных служащих. Она является важным фактором обеспечения потребностей, прав и свобод граждан, находящихся на государственной службе. Правовой статус государственных служащих устанавливается, как правило, законами, подкрепленными соответствующими разделами административного права и внутриведомственными инструкциями. Кроме того, в странах континентальной Европы права и обязанности государственных служащих декларируются соответствующими органами ЕС. Так, Постоянная комиссия ЕС, занимающаяся региональными и местными административными органами, приняла Декларацию основных принципов кадровой политики, которая является своеобразным ориентиром в работе со всеми категориями государственных служащих. В Декларации изложены права и обязанности государственных служащих, порядок прохождения службы, ответственность за ее организацию региональных и местных органов управления, в соответствии с Декларацией служащие могут пользоваться всеми закрепленными в Европейской социальной хартии правами, включая право на объединение, свободное участие в профсоюзной деятельности, право на забастовку и т. д. Но и обязанности они должны выполнять добросовестно, со всей ответственностью подходя к выполнению профессионального и служебного долга. Кроме того, по сравнению с лицами наемного труда в частном секторе они имеют ряд социально важных льгот. К особенностям положения государственных служащих можно отнести: соблюдение принципа пожизненного найма без учета результатов работы или потребностей, автоматическое повышение заработной платы в соответствии с выслугой лет работы, сравнимость оплаты труда государственных служащих с оплатой в частном секторе и т.д.

В ходе реформирования государственной службы западных стран в 70-80-х гг. предпринимались попытки несколько урезать привилегии государственных служащих, поставив, прежде всего, уровень оплаты их труда в зависимость от результатов работы. Однако эта практика не нашла повсеместного применения, она мало коснулась наиболее высоко оплачиваемых чиновников, деятельность которых связана с выработкой общих рекомендаций нижестоящим звеньям, что вообще слабо поддается какому-либо измерению. В большей степени правительствам западных стран удалось решить проблему создания конкурентной среды в системе государственной службы, что побуждает служащих к более эффективной и результативной работе.

Таковы общие концептуальные основы кадровой политики зарубежных государств, направленной на повышение эффективности использования кадрового потенциала.

В кадровой политике зарубежных государств важное место занимают вопросы, связанные с повышением уровня образования кадров. Во многих странах создана стройная **система подготовки кадров** для государственной службы. Примером в этом отношении может служить Франция, где система подготовки и повышения квалификации служащих включает в себя ряд звеньев.

Университетская подготовка. В университетах, юридических и политических институтах готовятся служащие для работы в государственных учреждениях. Они получают фундаментальную общую теоретическую подготовку, приобретают специализацию в области государственного управления и затем занимают достаточно высокие посты в министерствах и ведомствах, а также в органах регионального управления.

Подготовка кадров специализированными институтами. К ним относятся Национальная школа администрации, инженерно-технические институты и т.д. Всего во Франции для подготовки государственных служащих насчитывается около 70 институтов. Вся эта система обеспечивает подготовку, переподготовку и повышение квалификации кадров применительно к потребностям высших органов управления и конкретных ведомств.

Подготовка без отрыва от производства представляет собой традиционный вид ученичества, который каждый служащий проходит в контакте с руководством и товарищами по работе. Формами такой подготовки выступают: обмен опытом, изучение передовых приемов труда, совершенствование познаний и приобретение навыков непосредственно в ходе исполнения служебных обязанностей. Во Франции говорят: мэры учатся своему делу, непосредственно занимаясь им.

Подготовка путем стажировки осуществляется в ходе работы на конкретной должности по определенной программе под руководством опытных специалистов. Цель такой формы обучения – подготовка стажера к выполнению своих будущих функций. Стажировка – неотъемлемый элемент вузовского образования. Но стажировку могут периодически проходить и государственные служащие, желающие приобрести новые знания и опыт служебной деятельности.

Непрерывная подготовка складывается из упорной самостоятельной работы служащего, использования свободного времени для повышения квалификации. Таковы основные звенья системы подготовки и повышения квалификации кадров во Франции.

В большинстве стран повышение квалификации кадров осуществляется на курсовой основе. В США центры подготовки административной элиты созданы при крупных университетах, в качестве таковых выступают Школа имени Дж. Кеннеди, Флетчеровская школа права и др.

В зарубежных вузах осуществляется, как правило, универсальная подготовка слушателей, рассчитанная на специалистов широкого профиля. Каждый вуз определяет свой набор дисциплин, необходимых для подготовки специалистов. Обычно изучаются такие предметы как философия, политэкономия, политология, право, теория систем, социальная теория, коммуникационная теория, организационная теория, этика, кадровое управление, управление сферой культуры, бюджет, финансы и т.д.

В последние 10-15 лет понятие «человеческие ресурсы» все больше утверждается вместо понятий «кадры», «трудовые ресурсы»; соответственно, функциональные службы, которые традиционно именовались «отделы кадров», получают название «отделы человеческих ресурсов». Эти изменения отражают переосмысление роли и места человека на производстве в духе идей школы «человеческих отношений».

Некоторые специалисты не без основания считают, что термин «управление человеческими ресурсами» акцентирует внимание на стратегическом аспекте решения проблемы, а понятие «управление персоналом» в большей мере характеризует оперативную работу с кадрами, и в этом своем значении оно практически является синонимом термина «кадровый менеджмент». Конечно, эти терминологические тонкости не следует абсолютизировать: никакая, даже самая замечательная стратегия не может быть реализована без оперативной работы, а оперативная деятельность, в свою очередь, предполагает, в конечном счете, приоритетность стратегии.

В настоящее время существуют три наиболее развитые системы кадрового менеджмента, добившиеся в последние десятилетия наибольших результатов. Это – **американская система**, основой которой выступает индивидуализм как главный механизм социальной связи американцев; **японская система**, построенная на коллективизме и признании авторитета групповых ценностей над индивидуальными; **западноевропейская система**, сочетающая основные черты как американской, так и японской систем.

Указанные системы имеют много общего: каждая из них делает упор на активизацию человеческого фактора (но использует при этом различные формы и методы) и постоянные инновации. В то же время эти системы имеют свои особенности, обусловленные спецификой развития этих стран.

Кадры в системе государственного управления

государственный кадр персонал профориентация

Кадровый менеджмент включает в себя следующие взаимосвязанные направления деятельности: набор (отбор) персонала, профориентацию и социальную адаптацию служащих, определение размеров заработной платы и системы льгот, обучение работников, карьерное передвижение, оценку работы служб управления персоналом и др.

**Набор (отбор) персонала.** Штат государственных служащих за рубежом комплектуется преимущественно на основе принципа пожизненного найма. Штатные профессиональные работники принимаются на работ 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 ряде стран оговаривается пенсионный возраст, в других (Великобритания) – требование ухода на пенсию может быть предъявлено лишь при наличии медицинских показаний 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 состоит в том, что в организации появляются новые люди с новыми идеями. Отрицательная же сторона – 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 и в Германии.

Предварительный отбор кандидатов для работы в органах власти и их структурах в Германии происходит, как правило, на конкурсной основе. Согласно поданным заявлениям каждый кандидат выдерживает испытание исходя из рекомендаций и личностных 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 приходит на работу классным специалистом, причем пожизненно. Увольнение их до пенсионного возраста возможно лишь в одном случае – если чиновник будет уличен во взяточничестве или ином поступке, 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 квалификационным требованиям по специальным знаниям и навыкам в сфере администрации. Для оценки способностей кандидата существует система экзаменов и оценки его квалификации и опыта.

Первичное назначение на государственную службу осуществляется на основе конкурсных экзаменов или в отдельных случаях на основе собеседований и оценки способностей кандидата. Экзамены предусматривают оценку, квалификации и исполнительности, медицинское обследование. По закону к экзаменам должны допускаться все лица (японцы) на равных условиях и должна быть обеспечена достаточная гласность при их проведении.

Имена и баллы тех, кто успешно прошел экзамены, вписываются в свидетельство о праве на назначение на государственную службу 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 вновь 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 входит знание не только теории управления, права и т. д., но и особенно того предмета, которым предстоит заниматься государственному служащему. При отборе на работу кандидаты проходят тестирование на профессиональную пригодность. Оно позволяет с известной вероятностью определить уровень развития у индивида необходимых навыков, знаний, личностных характеристик и т. д.

Своеобразным тестом на честность, например, является широко используемый в США прибор, регистрирующий изменения в дыхании, кровяном давлении, пульсе, реакции кожи и фиксирующий эти изменения на бумаге. Речь идет о полиграфе, называемом иногда детектором лжи. Человеку, к которому подключен полиграф, задают различные вопросы: 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 и других служащих. Его использование обходится значительно дешевле других методов проверки. Однако для работы с полиграфом нужны квалифицированные специалисты, но с его помощью можно проверить не всех служащих. Некоторым очень легко солгать, обмануть и полиграф, другие, напротив, очень эмоционально реагируют на простые вопросы и выглядят на приборе лжецами.

По французскому праву чиновником является лицо, назначенное на постоянную должность, которое включено в штат и получило ранг в иерархии административных органов, служб или административных учреждений государства. Первое условие означает, что данная должность создана на постоянной основе. Второе условие – это акт, по которому административный орган вводит служащего в штат государственной службы, наделяя его званием, рангом. Введение в штат дает положение, 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 критериев профессиональной и этической пригодности позволяет государственным служащим успешно выполнять свои профессиональные обязанности.

**Профориентация и социальная адаптация служащих.** Необходимость профориентации и социальной адаптации служащих вызывается отсутствием у новичков должного мастерства, чувством их дискомфортности в незнакомом месте. Поэтому принципиальные цели профориентации состоят в том, чтобы уменьшить стартовые издержки и дать возможность новому служащему быстрее достичь общих стандартов выполнения работ, снизить чувство неопределенности, быстрее достичь чувства удовлетворенности работой. Профориентация нужна и для того, чтобы быстрее сделать труд новичка как можно более производительным.

Профориентация и социальная адаптация служащих вначале происходят 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 центры профориентации не только при государственных службах, но и при колледжах и университетах, а также частные центры профориентации.

В Великобритании главным координатором в вопросах профориентации является служба занятости молодежи, состоящая из 4 тысяч консультантов и их помощников. Во Франции этой работой занимается Министерство образования, руководящее национальной службой информации.

В рамках системы профессиональной ориентации во Франции 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, сведения о величине заработной платы и т. д. В этих изданиях перечислены и профессии государственных служащих.

Социальная адаптация служащих требует достаточно длительного времени, ибо любой государственных 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 является денежное. Как правило, оно состоит 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 в частном секторе. Разрыв в уровне оплаты служащих высших и низших разрядов варьируется в спектре 1:7 – 1:12 в разных странах.

Продолжительный стаж работы поощряется увеличением длительности оплачиваемого отпуска (дополнительная неделя за 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 им право распоряжаться частью своего рабочего времени, но не в ущерб делу; торжественное вручение премии и ценных подарков отличившимся и т. д.

С учетом разного восприятия ценности дополнительных льгот разными служащими используется «система вознаграждения по принципу кафетерия», т. е. чиновник сам выбирает в установленных пределах тот пакет льгот, который представляет для него наибольший интерес. Одна из основных задач здесь – создать побудительные стимулы для человека, при которых у него возникает желание работать так, чтобы содействовать достижению целей организации.

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 и решают все. Главное для них – высокий профессионализм.

Немецкие чиновники, например, учатся всегда. Их учеба начинается еще до поступления на государственную службу. Согласно федеральному закону о чиновниках, претендент на государственную службу должен пройти предварительную специальную подготовку. Форма и продолжительность ее устанавливаются сообразно служебной иерархии. Для службы на низшем уровне, имеющем вспомогательный технический характер, необходимо иметь за плечами успешно оконченную народную школу и подготовительную службу. Для среднего уровня нужен документ об окончании той же народной школы, но требуются еще и служебная подготовка в течение одного года, а также сдача специального экзамена на занятие должности. Служба на уровне повышенного звена требует от кандидатов окончания средней школы, специальной подготовки в течение трех лет и сдачи экзамена, который подтвердил бы степень овладения кандидатом 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 2-3 года это равносильно получению еще одного образования) отнюдь не гарантируют чиновнику беззаботного бытия и после ее занятия. Темп жизни высок. Объем информации, необходимой чиновнику для выполнения его обязанностей, расширяется. В то же время эта информация быстро устаревает, ее надо обновлять. Специалисты считают, что знания, полученные в школе или вузе, достаточны лишь на первые 3-5 лет работы, после чего требуется переподготовка. Поэтому, чтобы удержаться на уровне предъявляемых требований, следует постоянно пополнять свои знания, совершенствовать навыки. Это относится не только к тем, кто собирается занять вакантное место. Без такого постоянного самосовершенствования можно потерять и то место, которое занимаешь, если не пройдешь очередную аттестацию.

Существует целая система подготовки и переподготовки чиновников. Например, во Франции действует 240 управленческих учебных заведений. Самым престижным из них является Национальная школа администрации, задача которой – обеспечить подготовку государственных функционеров высшего эшелона. Подготовка руководителей среднего звена и муниципальных органов власти осуществляется в Политехнической школе и в региональных институтах государственного управления, дающих диплом о высшем образовании.

Во Франции сложилась и 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.

Чтобы выйти на общегосударственную орбиту, в США кандидату необходимо пройти долгий ряд ступеней практической деятельности и учебы. Прежде чем гражданин займет заметный пост, он пройдет шлифовку в престижном университете, загранкомандировках, стажировках в министерствах, аппаратах партии, конгресса и т.д. В результате формируется высококвалифицированный чиновник, отвечающий интересам правящих кругов своего общества.

На первые и вторые роли государственных служащих в США котируются лица, имеющие ученую степень доктора или магистра. Лица, имеющие высшее образование, могут претендовать на должности среднего уровня управления.

Следует отметить, что подготовка управленческих кадров требует больших затрат времени и финансовых расходов (так, например, год обучения в США по магистерской программе стоит 15 тыс. долл. на одного человека).

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 нежелающим учиться (отказ от повышения их в должности и т.д.); законодательные меры– лицензирование на 3-5 лет с последующей аттестацией. Одновременно государственные служащие США имеют право на информацию о внутриведомственных вакансиях и конкурсах на их замещение, возможностях повышения уровня образования, порядке прохождения переквалификации и т. д.

Карьерное передвижение, т. е. продвижение по службе. Оно по своим характерным чертам напоминает армейскую службу. Так, во всех странах в рамках государственной службы создана сложная иерархическая система. В США, например, установлены 18 квалификационных разрядов: 17-18-й разряды квалифицируются как высшее (политическое) звено управления, 16-й – высшее руководящее звено чиновников. 15-13-й – среднее звено, 12-1-й – основной штат, включающий рабочих и служащих, вспомогательный персонал.

Традиционно успешной в Америке считается вертикальная карьера (когда служащего повышают в должности «вверх»). При этом ставка делается на яркую личность, способную изменить организацию в лучшую сторону.

Обязательными условиями занятия очередной административной должности являются сдача соответствующих экзаменов, прохождение конкурса и ежегодных аттестаций. При аттестации учитываются повышение профессионального уровня и компетентности, организаторские способности и моральные качества претендента.

Существует определенный набор организаторских качеств, которым должен соответствовать служащий, претендующий на соответствующие разряды. Это:

* 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 и нравственные качества претендента. Например, в США существует этический кодекс государственных служащих, в соответствии с которым чиновник обязан:

* защищать Конституцию, законы США и решения правительственных органов и никогда не участвовать в их нарушении и не уклоняться от их исполнения;
* выдавать полноценную дневную работу за полновесную дневную оплату;
* никогда не дискриминировать одних путем предоставления другим особых льгот или привилегий за вознаграждение или без него;
* никогда не принимать для себя или членов своей семьи никаких благ или преимуществ при обстоятельствах, которые могут быть созданы определенными людьми для оказания влияния на исполнение государственных обязанностей;
* не давать никаких личных обещаний, связанных с обязанностями по службе;
* 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 очередной квалификационный разряд.

Карьера японского служащего чаще носит горизонтальный характер (когда, например, управленец среднего звена через каждые 4-5 лет перемещается в другие отделы, занимая равные по прежнему статусу должности). Она 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. Это позволяет улучшить систему горизонтальных связей между отделами и службами, готовить управленцев, ориентированных во всех областях деятельности, улучшать моральный климат в коллективе.

В Германии вопросы карьеры, роста социальной значимости государственных служащих связаны также 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 дифференцирование воспринимать основную суть дела);
* мыслительные и оценочные способности (анализировать проблемы и делать выводы);
* специальные знания (их широта и глубина);
* готовность к труду (в том числе к выполнению задач, не входящих в компетенцию работника);
* адаптивность (способность приспосабливаться к новой ситуации или новому подходу решения задач);
* организационные способности (к рациональному планированию и организации выполняемой работы);
* личная инициатива (готовность и способность выявлять проблемы и 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 приспосабливаться к партнеру и. убедительно аргументировать свои мысли);
* качество труда (пригодность результатов труда к использованию, в том числе тщательность, надежность, рациональность, экономичность);
* интенсивность (темп труда в заданное время);
* способность к выражению своих мыслей письменно и устно (в том числе перед большой аудиторией);
* способность выдерживать большие нагрузки и поведение в таких условиях;
* способность руководить (в том числе к постановке целей, мотивации, организации и контролю);
* стиль общения (с начальниками и подчиненными, коллегами);
* стиль общения с другими гражданами (отзывчивость, коммуникабельность).

Планирование и управление карьерой в Германии осуществляется специалистами кадровых подразделений (служб, отделов управления персоналом) при обязательном участии руководителя, которому непосредственно подчинены данные работники. В процедурах и технологиях управления персоналом особая организующая, регламентирующая и воспитательная роль отводится регулярным (один раз в полгода) индивидуальным собеседованиям руководителя со всеми непосредственно ему подчиненными работниками.

Цель собеседования: оценка работы, определение задач на очередной период, рассмотрение возможностей должностного роста, определение объективной потребности в повышении квалификации. Результаты собеседования фиксируются в специальном документе (который можно назвать, например, «паспорт карьеры работника»). Первое собеседование должно быть связано с определением принципиальных, наиболее значимых, желаемых и возможных карьерных изменений на некоторую перспективу (скажем, от 2-3 до 5 лет), последующие собеседования обязательно выполняют наряду с другими и «мониторинговую» функцию (отслеживание реализации запланированных изменений).

Паспорт карьеры сопровождает работника все время, в течение которого он работает в данной организации.

Проведение кадровой политики является одним из ключевых направлений работ по формированию эффективной государственной службы.

Анализ опыта работы с кадрами зарубежных стран позволяет выделить целый ряд проблем, над которыми работают специалисты. Проблемы нормативно-правового и информационного обеспечения государственной службы можно рассматривать как инструмент проведения кадровой политики, однако эти проблемы также не являются предметом исследования при проведении кадровой политики. Вместе с тем необходим учет нормативно-правовых и информационных аспектов.

К основным проблемам проведения кадровой политики отнесены:

* разработка концептуальных основ кадровой политики (кадровые доктрины и концепции) в органах государственной службы;
* методологии анализа (мониторинга) кадрового потенциала и параметров кадровой статистики;
* методики прогнозирования потребностей в кадрах государственной службы;
* отработка форм совершенствования кадрового состава органов государственной власти (прием и отбор кадров, продвижение по службе, высвобождение кадров);
* координация работы кадровых служб;
* формирование методов оценки персонала государственной службы;
* отработка форм стимулирования (материального и морального);
* деятельности кадров государственной службы;
* порядка прохождения государственной службы;
* функций, прав и обязанностей (компетенции) государственного служащего;
* формирование требований к претендентам на должности государственных служащих в органах государственной службы;
* разработка процедур (механизма) и критериев отбора лиц. впервые поступающих на государственную служб} в органы государственной службы;
* отработка порядка замещения должностей государственных служащих на конкурсной основе;
* взаимосвязи процесса продвижения по службе с профессиональным обучением (повышением квалификации и переподготовкой);
* анализ работы федеральных органов государственной власти по переподготовке и повышению квалификации кадров;
* координация работ учебных заведений, занимающихся подготовкой, переподготовкой и повышением квалификации государственных служащих (в том числе порядок их создания и лицензирования программ обучения);
* разработка системы непрерывного обучения государственных служащих (определение потребностей в обучении, отбор на обучение, основания и мотивация направления на обучение, определение направлений обучения, оценка эффективности обучения по результатам практической деятельности);
* организация обучения государственных служащих различных должностных категорий;
* разработка принципов организации и финансирования обучения государственных служащих на федеральном и региональном уровне;
* разработка показателей численности и объемов на подготовку, переподготовку и повышение квалификации;
* организация стажировки государственного служащего;
* разработка программ обучения и их научно-методической экспертизы, системы управления уровнем квалификации педагогических кадров в учебных заведениях;
* организация научно-исследовательских работ в области государственной службы;
* разработка методики формирования квалификационных характеристик и профессиограмм государственных служащих, систем проведения аттестаций и квалификационных экзаменов;
* формирование системы объективных характеристик профессиональной деятельности (уровней компетентности и профессионализма) должностного лица; ограничений и социальных гарантий, связанных с государственной службой;
* проведение ранжирования должностей государственных служащих (в том числе формирование принципов, регламентация, выявление правовых, материальных и организационных следствий ранжирования);
* разработка классификационных стандартов государственных должностей;
* учет кадрового потенциала и резерва кадров государственной службы;
* ведение системы социального обеспечения государственного служащего (увольнение, выход в отставку, выход в резерв, пенсионное) обеспечение).

Перечень перечисленных проблем является ориентировочным. Условно их можно обобщить по следующим классам:

* организация подбора и расстановки кадров;
* прохождение государственной службы;
* определение критериев отбора кадров и уровней их профессионализма;
* организация переподготовки и повышения кадров;
* координация работ кадровых служб и учебных заведений, занимающихся переподготовкой и повышением квалификации кадров;
* проблемы методологического характера.

Для решения данных проблем необходимо создать механизм реализации кадровых решений в соответствующих организационных структурах государственной власти федерального и регионального уровней.

Следует отметить, что решение вышеперечисленных проблем требует крупных материально-технических и финансовых затрат. Кроме того, проведение сбалансированной кадровой политики и оперативное отслеживание кадровой ситуации в стране настоятельно требуют проведения аналитических исследований, экспертиз, разработки аналитических справок и докладов, формирования проектов нормативно-правовых актов. Причем управленческие действия должны сводиться к подготовке и реализации крупных решений, требующих оперативного проведения организационных мер и привлечения ресурсов (материально-технических, трудовых, финансовых, информационных).

Особое место в этом процессе занимает информатизация. Она обеспечивает создание необходимого механизма реализации кадровых решений в соответствующих организационных структурах государственной власти на базе применения комплекса средств автоматизации, использования автоматизированных банков данных, математических методов и моделей. Отсутствие или слабое оснащение этими аналитическими средствами затруднит поиск правильных кадровых решений.

Направления повышения эффективности деятельности государственной администрации

Проблема эффективности управления государством в целом и государственной администрации в частности является очень значимой.

Для создания максимально эффективной государственной администрации важнейшим элементом является система рекрутирования и подготовки кадров. Государственные службы разных стран отличаются еще и в зависимости от того, на какие умения и навыки делается акцент при отборе сотрудников. Возникает дилемма: доверить управление узкому специалисту или научить относительно неспециалиста, компенсирующего широтой кругозора недостаток специальных знаний. В Англии «доминирует устоявшееся в течение долгого времени представление о том, что бюрократ должен быть широко образован». Таким образом, управление представляется как искусство принимать решения, рожденное интеллектом и опытом администрирования. Поэтому при наборе в государственную службу Англии предпочтение отдается выпускникам престижных университетов с гуманитарным образованием.

В Германии существует система, в которой, при относительно не высоких требованиях для кандидатов на место в государственной службе, действует сеть образования для молодых администраторов, где они изучают основы управления, делопроизводства и т. д. Поэтому недостаток жестких экзаменов компенсируется тем, что государство само обучает и готовит администратора с необходимыми знаниями и навыками.

Опыт создания разветвленной и хорошо отработанной системы рекрутирования и подготовки кадров для государственной службы может быть очень полезен для Республики Беларусь. Знающий и эффективно работающий государственный аппарат сможет справиться с принципиально новыми задачами, встающими перед страной на пороге XXI в., а также сделает расходы бюджета на свое содержание максимально оправданными. Для этого необходимо создать четкую систему рекрутирования кадров, в которой, думается, в разумной пропорции могли бы сочетаться набор лиц с широким гуманитарным образованием и набор специалистов в различных областях. Такая система могла бы в значительной мере нивелировать недостатки обоих акцентов в подборе сотрудников. Непременным элементом в этом вопросе должна стать система образования администраторов без отрыва от трудовой деятельности. Система образования должна дать отечественным администраторам все современные знания и навыки в управленческой, экспертной, коммуникационной и других сферах. Нестандартные задачи, стоящие перед всеми странами мира в конце XX в., требуют нестандартных решений. А прийти к таковым можно только на основе обладания всеми современными знаниями и передовыми технологиями управления.

Создание систем подбора и подготовки администраторов, соединивших в себе весь лучший и подходящий к местным условиям опыт, позволит выполнить крупные задачи и осуществить заметный прорыв в области управления. Такие системы не могут существовать в отрыве от состояния других подсистем общества. Они испытывают их влияние на себе, но и сами способны позитивно влиять на развитие государства.

Важным элементом, от которого зависит подбор и подготовка государственных служащих, является уровень подготовки и практики в области права и законодательства. Например, в Японии главной кузницей кадров для пополнения рядов государственных служащих является факультет права Токийского университета. Большое значение подобная практика и подготовка имеют и для классической европейской бюрократии, например в Германии, или Франции. Хотя важность правовых знаний и навыков несколько снизилась, начиная с XIX в., бюрократы с такой подготовкой по-прежнему составляют значительную часть государственных служащих. Аналогично многие члены парламентов развитых стран имеют юридическое образование.

Относительно рекрутированния государственных служащих стоит также заметить, что, несмотря на различия в системах отбора, социальная основа высшего слоя государственной администрации далека от того, чтобы представлять все общество. Типичный государственный служащий – это дипломированный специалист, выросший в городе, в семье, принадлежащей к среднему или высшему классу, самостоятельно и активно участвующий в общественной жизни. Многие из этих качеств относятся и к политическим деятелям, но в меньшей степени.

Особую важность сегодня приобретает проблема контроля над деятельностью государственного аппарата. Большинство современных исследователей считают, что решение проблемы администрации находится не в бесполезных попытках не допустить администраторов к принятию решений, а, скорее, в обеспечении ответственности за их деятельность в этом процессе. В этом случае, правда, ключевое слово «ответственность» используется политологами в двух основных смыслах: ответственность как соответствие профессиональному кодексу и ответственность перед избранными должностными лицами. (В свою очередь все избранные лица ответственны перед избирателями).

В первом случае, ряд политологов (Карл Фридрих) считают, что политическую ответственность администраторов нельзя исчерпать формальной ответственностью официальным лицам. Фридрих полагает, что необходимо сделать ставку на «функциональную» или профессиональную ответственность, т.е. отбирать и готовить государственных венных чиновников, способных придерживаться в своей деятельности внутренних профессиональных стандартов и профессионального кодекса чести.

Во втором случае исследователи (Чарльз Хайнеман) полагают, что хотя ответственность администраторов – прекрасная вещь, но современное государственное управление должно создавать систему ответственности администраторов перед избранными официальными лицами. Только таким образом можно установить действенный общественный контроль над административной политикой. «Правительство обладает огромной властью в обществе, и большинство действий правительства осуществляется через бюрократию. Эти люди могут принести как пользу, так и ущерб. Наша концепция демократии требует, чтобы бюрократия подчинялась и контролировалась избранными органами власти и должностными лицами, обеспечивающими осуществление общественного блага».

Система контроля за деятельностью государственной администрации обязательно должна включать политическое руководство исполнительной власти, действенный парламентский контроль, создание системы обмбудсменов и неформальные формы контроля, включающие общественный контроль и создание профессионального кодекса для служащих государственной администрации.

Одним из способов повышения эффективности государственной администрации могла бы стать проявившаяся в последнее время в ряде стран тенденция делегирования части задач государственного управления и администрирования государством независимым или полунезависимым агентствам. Эта тенденция набирает силу во многих странах Западной Европы. Например, в Швеции, где большинство государственных служащих не работают непосредственно в министерствах, которые в большинстве своем становятся небольшими планирующими органами. Палаты и агентства, обрабатывающие большинство ежедневной корреспонденции, пользуются значительной автономией. Хотя несколько палат и агентств стандартизировали свои штаты и регламенты, большинство набирает людей на работу по собственному усмотрению.

Вообще Швеция распространяет у себя многие нововведения в области государственного управления. Почти все эти нововведения направлены на то, чтобы, с одной стороны, лучше контролировать администрацию и максимально избежать недостатков бюрократического способа управления, а с другой – на снижение затрат и повышение эффективности администрации. И действительно, таким способом разрушается непробиваемость единой бюрократической машины (или, по крайней мере, ставится под сомнение). Министерство распределяет бюджетные средства, выделенные на выполнение простейших административных функций, не связанных с государственным регулированием и властным принятием решений, среди ряда агентств устраивая конкурс. Это позволяет отобрать агентства, предлагающие лучший вариант оказания услуг. К тому же, если агентство, выигравшее конкурс, не справится со своими задачами или потребует увеличения финансирования, то конкурс может и должен быть проведен вновь. Причем конкурс проводится периодически (даже если нет нареканий и претензий). Министерство (и государство в его лице) предстает здесь и как контролирующий извне орган. Автоматически борьба за сокращение расходов, уменьшение штатов и улучшение качества работы становится проблемой уже того агентства, которое выигрывает конкурс. Это же будет противодействовать застою, так как агентству необходимо будет постоянно совершенствовать свою работу во всех аспектах. Граждане же, сталкиваясь с таким агентством, смогли бы более эффективно бороться с бюрократизмом, так как их жалобы в министерство могли бы привести к проверке и ревизии (не говоря уже об исках в суд). Вряд ли все подобные разбирательства нужны были бы агентству. И результат повышения эффективности государственной администрации не замедлил бы сказаться. Этот опыт мог бы оказаться очень полезным для Республики Беларусь как с экономической, так и с организационной точек зрения.

В итоге можно констатировать, что краеугольными камнями повышения эффективности государственной администрации должны быть:

1. Система подбора и подготовки кадров.
2. Система контроля деятельности государственной администрации.
3. Переструктурирование государственной администрации и перераспределение функций между государственными органами и независимыми агентствами.

Создание и осуществление программы действий по этим направлениям, подкрепленное соответствующими пакетами нормативных актов, позволили бы повысить эффективность работы государственной администрации в Республике Беларусь.

Самое главное здесь – правильно выбрать стратегию развития и определить характер службы высших руководителей. Возможно использование нескольких концепций: стратегии на основе концепции элиты, предполагающей формирование обособленной группы высших администраторов, обладающих определенными качествами и университетским образованием; модели на базе политической ответственности, когда назначение и деятельность высших служащих проходит под строгим политическим контролем; концепции менеджмента, ориентированной на формирование группы государственных менеджеров, способных эффективно управлять программами и работой государственных служб страны.