

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ РАБОТЫ С КАДРАМИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

МУХАМБЕДИЕВА Н.М.

*преподаватель кафедры Менеджмент и статистика
ИУБ КНУ им.Ж.Баласагына*

В процессе становления новой государственности вполне естественно и оправданно обращаться к зарубежному опыту управления и кадровой политики, которые, по многим параметрам развития опережают современную Кыргызскую Республику. Однако при этом следует учитывать, что опыт каждой страны выступает продуктом ее истории, политических традиций, отражает особенности ее социально-экономического развития и многих других факторов¹. Поэтому механическое заимствование, копирование опыта управления и кадровой политики других стран едва ли будет продуктивным и не принесет ожидаемые плоды. Адаптация зарубежного опыта возможна не как заимствование готовых рецептов, а как подход, рассматривающий опыт решения сходных или аналогичных проблем в других странах, с учетом особенностей развития нашего общества и государства. К тому же основные законы функционирования чиновничьего аппарата в современных странах универсальны и, как показывает практика, во многом определяются не национальной спецификой, а общими объективными закономерностями².

В зарубежных странах накоплен интересный и разносторонний опыт разработки и реализации кадровой политики. Особую значимость для реформирования государственной службы Кыргызской Республики приобретают, в частности:

- практика прогнозирования и перспективного планирования кадровой политики;
- опыт отбора лиц на государственную службу, ее прохождения государственными служащими, продвижения по служебной лестнице;
- определение критериев оценки кадров, процедур проведения конкурсов на вакантные должности, аттестации служащих, создание условий для их мобильности;
- опыт сохранения стабильности кадрового корпуса при всех политических изменениях;
- практика обеспечения социальной и правовой защиты государственных служащих.

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 деятельности³.

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,

¹ Чогинов У. «Суверенный Кыргызстан: выбор исторического пути» Издательство «Кыргызстан», Бишкек, 2005 г.

² Глен Райт Государственное управление. - Бишкек, 2006

³ Круден Г. Дж, Шерман А. У. Зарубежный опыт управления персоналом. - Часть 2. Подбор и расстановка кадров// Управление персоналом. - М., 2001.

дает представление японский опыт. 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.

В США для дальнейшего продвижения по службе применяются конкурсные экзамены и ежегодная оценка служебной деятельности. Заслуживает внимательного изучения опыт США по совершенствованию управления государственной службой. В соответствии с законом о реформе гражданской службы 1978 г., в США с 1 января 1979 г. были созданы Бюро управления персоналом и Совет по защите системы заслуг. На Бюро управления персоналом возложена задача обеспечения централизации и координации кадровой работы в аппарате административного управления. Что касается Совета по защите системы заслуг, то его полномочия сводятся к обеспечению соблюдения законов гражданской службы в области найма, увольнения и прохождения службы в соответствии с принципами "системы заслуг"⁴.

В ФРГ прохождение государственной службы включает подготовительную службу и испытательный срок⁵.

Серьезное внимание в развитых зарубежных странах уделяется формированию высшего слоя государственных служащих. В США, Великобритании, Франции, Германии, Японии и других странах этот слой формируется не за счет "естественного отбора" из всей массы чиновничества, а путем целенаправленного выращивания кадров чиновников, предназначенных для вхождения в административно-политическую элиту. Выпускники престижных учебных заведений (в Великобритании - Оксфордского и Кембриджского университетов; во Франции – Школы национальной администрации (ЭНА); в Италии – Института государственного управления; в США – Гарвардского университета, Йельского университета, Школы имени Дис. Кеннеди; в Японии – Токийского университета и т.д.) имеют почти стопроцентную гарантию войти в высшие слои чиновничества. В обучении этих выпускников элитных вузов основной акцент делается не на специальные теоретические знания, а на приобретение навыков управления большими организациями.

В зарубежных странах всемерно стимулируется стремление государственных служащих повысить уровень своих профессиональных знаний. В США самой распространенной формой материальной поддержки служащих является плата за обучение в нерабочее время. Служащим большинства развитых государств на период обучения предоставляется оплачиваемый отпуск, а переподготовка и повышение квалификации муниципальных служащих осуществляются на средства местных органов власти⁶.

Серьезного внимания заслуживают основные тенденции в развитии государственной службы в современных зарубежных государствах:

- Ориентация на клиента и творчество профессионально подготовленных государственных служащих. Министерства и агентства должны четко определять круг клиентов, чтобы качественно оказывать им услуги. Чиновники старой школы, привыкшие

⁴ Голдман М. Теория управления в США и России: сравнительный анализ // Проблемы теории и практики

⁵ Игнатов В.Г. Павленко В.Г. Статус госслужащих, их подготовка и повышение квалификации в ФРГ. - Ростов-на-Дону, 2004.

⁶ Повышение мотивации труда государственных служащих / Е.Чернова // Кадровик. Трудовое право для кадровика. 2009

прислушиваться к указаниям сверху, обязаны переучиваться либо уйти в отставку. Государственный служащий новой формации несет полную ответственность за удовлетворение интересов клиентов (налогоплательщиков). Принцип краток: “Командуют клиенты”.

- Ориентация на конечный результат, а не на процесс. Это становится оценкой деятельности государственных органов и служащих.

- Приоритет при подборе кадров на государственную службу таких качеств, как инициативность, творчество, новаторство, интуиция и др., которые обычно присущи предпринимателям, менеджерам.

- Принцип рентабельности. Рачительно, экономно и бережливо использовать деньги налогоплательщиков. Максимально эффективно использовать деньги, отпущенные государству.

- Принцип демократизации и простоты управления. Государственная служба зависит от гражданского общества. Необходимо повысить оперативность управления, что связано с упрощением управленческих структур, процедур принятия решения, повышением самостоятельности оперативных единиц.

Новая модель государственной службы идет на смену модели рациональной бюрократии М. Вебера (для нее характерны порядок, более или менее совершенная структура, подготовленные кадры, иерархичность и др.). Для новой модели государственной службы характерны творчество, новаторство, эмоциональная атмосфера, духовность, синтез рациональности и вдохновения.

Одним из главных методов построения государственной службы в зарубежных государствах является должностная классификация с четкими стандартами в отношении обязанностей должностных лиц и квалификационных требований, выдвигаемых к ним. В соответствии с принципами "системы заслуг" (на них основывается идеология западных государственных служб) обязательным условием занятия административных должностей (кроме "политических") является сдача соответствующих экзаменов и прохождение конкурса.

Периодические аттестации, экзамены и конкурсы – неотъемлемый элемент карьеры западного чиновника.

Отдельного рассмотрения заслуживает зарубежный опыт оплаты труда государственных служащих и учет результатов оценки при оплате труда. В промышленно развитых странах с рыночной экономикой государство платит своим служащим, как правило, даже больше, чем частный сектор, работникам с низкой квалификацией, и значительно меньше - профессионалам и высококвалифицированным управленческим работникам. Так, в США средняя заработная плата в неделю в частном секторе во втором квартале 2006 года составила в среднем 774 доллара США, а в государственном секторе недельная заработная плата составила в среднем 836 доллара США. При этом в 2008 году средняя заработная плата в обрабатывающей промышленности составила всего 690,73 доллара США в неделю. В 2010 году 19 % государственных служащих США получили годовое вознаграждение в размере, превышающем

100 000 долларов США. В среднем зарплата рабочего на госслужбе составляла 71 208 долларов США против 40 331 долларов США в частном секторе.⁷

Структура заработной платы служащих госаппарата в странах с рыночной экономикой имеет существенные отличия от структуры заработной платы в частном секторе, и, прежде всего, на промышленных предприятиях. Это отличия зависят от характера работы, методов повышения ее эффективности, сложности определения показателей и т.п.

⁷ Брысев А.Ю., Полушкина Т. М. Зарубежный опыт аттестации государственных гражданских служащих. Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева, 2010.

В государственной службе увеличение эффективности работы достигается при помощи стимулирования стабильности кадров, гарантий занятости, постепенного повышения заработной платы, государственных систем и гарантий социального обеспечения. Главным инструментом достижения стабильности кадров является тарифная система, предусматривающая как рост оплаты труда на горизонтальном уровне в зависимости от качества работы и соблюдения правил трудовой этики, так и повышение по должности, и увеличение оклада по вертикали в соответствии с ростом квалификации работника, его стажа, с учетом его профессиональных возможностей.

Уменьшение текучести кадров и мотивация длительной работы на госслужбе проявляются уже на начальных этапах найма, где свое значение в стабилизации играют семейные выплаты для молодых работников и т.п.

Кадровые перестановки осуществляются в основном на внутреннем рынке труда. На нем существует определенная конкуренция работников, результаты которой зависят от степени их профессиональной подготовки и личных качеств, определяемых при помощи соответствующих систем оценки и аттестации.⁸

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, подкрепленные соответствующими пакетами нормативных актов, позволили бы повысить эффективность работы государственной администрации в Кыргызской Республике.

⁸ Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики. - М.: ЮНИТИ - ДАНА, Закон и право, 2007. - С. 488.