

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКЕ ПО ФОРМИРОВАНИЮ КАДРОВОГО РЕЗЕРВА ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

Налимов Роман Юрьевич, аспирант

Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова

Российская Федерация, 119991, г. Москва, Ломоносовский просп., 27

E-mail: romannalimov@gmail.com

Проведён анализ механизмов формирования кадрового резерва в странах Континентальной модели государственной службы (Германия, Франция) и Англосаксонской модели (Великобритания, США). Несмотря на различные исторические предпосылки, имеются некоторые схожие элементы государственной службы зарубежных стран, в том числе в вопросах создания кадровых резервов. Система подготовки резерва встроена в общую кадровую стратегию, в результате чего работа с новыми кандидатами ведётся по умолчанию. Такая система замещения вакантных должностей в совокупности с различными конкурсными процедурами отбора создают оптимальные условия для устойчивости системы государственного управления. Кроме того, внимание уделено на существенные аспекты при формировании кадрового состава госслужащих зарубежных стран, касающихся принципов отбора и продвижения кадров, уровней государственной службы, категорий должностей в табели о рангах. Такой подход позволяет более наглядно показать инструменты резервирования, которые используются кадровыми службами для привлечения новых и продвижения действующих госслужащих. Знание и понимание основ организации работы с кадровым резервом в зарубежных странах может представлять интерес для кадровых служб РФ при организации системы поиска высококвалифицированных сотрудников.

Ключевые слова: кадровый резерв, подготовка кадров, система заслуг, кадровая политика, государственная служба, чиновники

CONCEPTUAL APPROACHES TO THE STATE POLICY ON FORMATION OF PERSONNEL RESERVE OF FOREIGN COUNTRIES

Nalimov Roman Yu., postgraduate student

Lomonosov Moscow State University

27 Lomonosovsky Ave., Moscow, 119991, Russian Federation

E-mail: romannalimov@gmail.com

The article is devoted to the mechanisms of formation and usage of the personnel reserve in the countries of the Continental model (Germany, France) and the Anglo-Saxon model of public service (UK, USA). Despite various historical background, there are some similar elements of the public service of foreign countries including in the formation of personnel reserves. The reserve training system is built into the overall personnel resources strategy and as a result new candidates receive the default position. This system of filling vacancies with the various competitive selection procedures creates optimal conditions for the sustainability of the public administration system. In addition, the author draws attention to the essential aspects in the formation of the personnel of civil servants of foreign countries concerning the principles of selection and promotion of personnel, levels of public service, categories of positions in the table of ranks. This approach makes it possible to show more clearly the reservation tools that are used by human resources services to attract new and promote existing civil servants. The basics of the organization of work with the personnel reserve in foreign countries would be of interest to the personnel services of the Russian Federation in the organization of the search system of highly qualified employees.

Keywords: personnel reserve, personnel training, merit system, personnel policy, civil service, civil servant

Модели развития государственной службы в государствах с высокой эффективностью государственной управления (Германия, Франция, США, Великобритания) характеризуются такими общими элементами, как приверженность системе заслуг, равный доступ к госслужбе, высокая квалификация сотрудников, комплексная подготовка к замещению должностей. Однако остается неопределенной кадровая политика каждой из приведенных стран в отношении работы с кандидатами для замещения должностей государственной службы. С этой целью в статье будет приведен анализ системы отбора, подготовки и выдвижения кадров из резерва.

В рассматриваемых государствах кадровый резерв является элементом системы работы с госслужащими. Кадрового резерва как института государственной службы не существует. Однако вся система работы с кадрами построена таким образом, что позволяет осуществлять отбор, обучение и продвижение госслужащих без создания механизма резервирования [7, с. 160].

Некоторые отличия наблюдаются в структурной организации работы с кадровыми ресурсами. В Германии и Великобритании кадровую политику осуществляют министерства, а также комитеты по государственной службе и кадрам. В США данная деятельность находится в подчинение главы государства. Руководитель службы управления персоналом является помощ-

ником Президента по кадровой политике. Во Франции для целей кадрового обеспечения создана специальная управленческая структура – Генеральное управление администрирования и государственной службы.

В широком смысле под государственными служащими в законодательстве рассматриваемых стран понимаются работники, выполняющие государственные функции управления и получающие заработную плату из государственного бюджета. В системе государственной службы условно выделяются два уровня: чиновники (постоянные служащие) и служащие по контракту (временные служащие). Так к госслужащим Великобритании относится вся совокупность гражданских служащих и служащих публичного сектора (включает государственные и негосударственные должности). Госслужащие в США — это должностные лица, служащие по найму или вспомогательный технический персонал. В госслужбе ФРГ подразделяются чиновников (постоянно находятся на службе), служащих по найму (работают по контракту), а также наслужащих подготовительной службы. Госслужащий во Франции – лицо, назначаемое на постоянную должность и в определенный штат госслужащих, получившее определенный ранг в иерархии административных органов.

В рамках Континентальной модели госслужбы Германия и Франция придерживаются карьерного типа организации работы с кадрами, а резерв рассматривается как первичный этап продвижения служащих в иерархии должностей.

В Германии основными принципами продвижения кадров являются непрерывность и последовательность (номенклатурная система). Назначение возможно только на начальную должность согласно табели о рангах. Единой конкурсной процедуры не предусмотрено. В ФРГ прежде чем поступить на службу необходимо пройти подготовительную службу и испытательный срок (для лиц, не достигших 32 лет), а также сдать квалификационный экзамен на допуск к замещению должности [5, с. 35].

Подготовительная служба предполагает обучение по специальным утверждённым программам и сдачу итогового экзамена. Главное условие для ее прохождения – уровень образования. Для обычной службы достаточно среднего образования, промежуточной службе должно соответствовать общее десятилетнее образование и профессиональная подготовка, к высшей промежуточной службе необходимо иметь специальное образование, а для высшей – университетское образование.

Продвижение по карьерной лестнице происходит постепенно на основании табели о рангах, который состоит из четырех категорий и 16 групп, и зависит от стажа работы. Данная система позволяет оперативно закрывать вакансии через повышение госслужащих по карьерной лестнице. В свою очередь длительная и комплексная подготовка обеспечит высокий уровень кадров.

На государственной службе Франции также существует табель о рангах. К категории (корпусу) А принадлежат чиновники, принимающие управленческие решения. Категория В выполняет исполнительные функции, реализуют решения, принятые высшей группой служащих. Категории С и D – административный персонал. Однако в отличие от ФРГ, переход между группами, формирующиеся по уровню образования, случается очень редко из-за закрытости системы государственной службы [2, с. 56].

Вопросами кадровой политики занимается Министерство по делам публичной службы, при котором действует консультативный орган по вопросам госслужбы – Высший совет публичной службы. Подготовкой кадров занимается Высшая Школа администрирования. Получение образование в этом учебном заведении увеличивает вероятность для построения долгосрочной карьеры. Как правило, обучение финансируется государством, а будущий госслужащий получает должность, исходя из своих навыков, и обязан проработать минимум десять лет на государственной службе.

Назначение на должность происходит по результатам конкурса. Для этого создается специальная комиссия, которая оценивает профессиональные знания и навыки каждого претендента, а окончательное решение принимает непосредственно сам государственный орган исходя из своих требований к уровню квалификации служащего.

Конкурс может быть трех видов: внутренний (для тех, кто уже находится на государственной службе и желает получить вышестоящую должность), внешний (для поступающих на государственную службу впервые) и смешанный [3, с. 68]. Но даже в случае успешного прохождения конкурсных процедур (экзамены, тесты) в течение одного года будущий чиновник имеет статус стажера – сотрудника с профильным образованием, но без опыта работы на госслужбе. Таким образом, формируется кадровый резерв и после испытательного срока ре-

зервист получает назначение на начальную должность. Продвижение по карьерной лестнице происходит не автоматически, а также по итогам конкурса.

Кроме того, государственный служащий переводится в категорию резервистов в результате временного прекращения служебной деятельности, но при условии, что он еще не достиг предельного возраста (60 лет) пребывания на должности государственной службы. Нахождение в кадровом резерве не оплачивается, однако дает ему право в дальнейшем восстановиться на той же должности. Причины для перехода служащего в резерв могут быть разными, обычно это получение образования, осуществление предпринимательской деятельности (невозможно при замещении государственной должности).

Госслужба в Великобритании и США характеризуется, прежде всего, тем, что назначение происходит на конкретную должность в любом эшелоне государственной службы через открытый конкурс.

В США на внеконкурсное назначение могут претендовать стажеры, находящиеся на испытательном сроке (до 1 года), т.е. в резерве на замещение должности. В течение этого периода участвует в программах дополнительного образования даже с отрывом от основной работы для поступления на госслужбу. Продвижение или повышение должностного статуса зависит от успешности освоения учебных курсов в период нахождения в резерве. В случае, если кандидат не прошел испытательный срок, то он может восстановиться на прежней должности. Кроме того, конкурс не проводится на патронажные категории должностей, назначение на которые осуществляет Президент. Для вхождения в систему госслужбы США также разработаны программы для привлечения новых сотрудников. Но конкурс для проверки их профессиональных знаний проводится только в том случае, если среди резервистов, находящихся на испытательном сроке нет подходящих кандидатов [6, с. 23].

Назначение на должность происходит на одну из групп в таблице о рангах: с 1 по 9 группу занимает технический персонал, 9–15 средний руководящий состав, 16–18 для высшего руководящего состава. Ряд министерств (например, Государственный департамент США) устанавливают свой свод иерархии должностей.

Большое количество учебных центров, продвинутая система отбора и подготовки кадров, ротация и совершенствование информационной системы при подготовке и оценке госслужащих характеризует систему управления кадрами в США как наиболее эффективную – как с экономической, так и структурно-организационной точек зрения. Кадровую политику проводят ряд государственных органов: Служба высших руководителей, Служба управления персоналом, Комитет по управлению и бюджету, часть функций делегируется частным компаниям.

Система государственной службы Великобритании включает два уровня чиновников: политический уровень (высшие руководители), административный уровень (административный персонал). Высший политический уровень является своего рода элитой государственной службы, осуществляющей руководство стратегическими направлениями деятельности государственного органа исходя из утвержденных планов. По итогам их работы в конце года составляется рейтинг эффективности, служащие, которые имеют низкие результаты, отправляются на дополнительную подготовку и обучение. Это необходимо для минимизации возможных издержек, связанных с недостатком опыта и квалификации при принятии решений. Кадровый состав государственных служащих Великобритании также осуществляет функции выработки и принятия политических решений. Для этих целей в министерствах учреждена должность советника министра по политическим вопросам.

В Великобритании существует министерская система подготовки служащих и принятия кадровых решений. Министерство по делам гражданской службы проводит отбор административных и политических руководителей. При нем действует специальный отборочный комитет по назначению руководящего состава гражданской службы. Назначение на другие должности осуществляется самостоятельно руководителями соответствующих министерств, но под контролем Комиссии по делам гражданской службы, которая осуществляет набор кадров на гражданскую службу [1, с. 21]. Для приема на должность или в резерв необходимо пройти собеседование и письменный экзамен. Единого законодательства по вопросам формирования кадров не существует, за исключением специального кодекса 1995 г., в котором отражены права и обязанности госслужащих.

Продвижение по службе зависит от лояльности и профессионального стажа, так как традиционно в Великобритании должность замещается по старшинству, а не профессиональным заслугам [4, с. 54]. Конечно, есть и исключения из этого правила. При каждом органе создает-

ся отборочная комиссия, которая на основании данных автоматизированной системы кадровых служащих (реестра служащих, состоящих в резерве) может повысить в должности.

Нахождение на государственной службе в Великобритании накладывает ограничения на осуществление предпринимательской деятельности и построение политической карьеры в течение двух лет после прекращения полномочий. Переход из частного сектора не запрещается и даже приветствуется.

Подводя итог, можно отметить, что в приведенных странах технология поиска и обновления госслужащих уже заложена в систему кадрового обеспечения. Подготовка резерва осуществляется в специализированных учебных заведениях государственного управления и повышения квалификации. Например, во Франции успешно функционирует Национальная школа администрирования, политехническая школа. Исключением является Великобритания, где подготовка происходит в отраслевых министерствах.

Продвижение по карьерной лестнице в ФРГ и Франции осуществляется строго по иерархии должностей в табели о рангах с предварительным прохождением обучения. В США и Великобритании также существует система подготовки и продвижения кадров, однако назначение может происходить на любую должность в соответствии с уровнем образования и профессиональными навыками.

Зарубежный опыт кадровых служб по работе с резервом кадров прошел проверку временем и доказал свою востребованность и эффективность. Изложенные в статье подходы могут использоваться при реформировании отечественной системы кадрового резервирования с учетом национальных особенностей. Вопрос о том, в русле какой модели продолжать развитие государственной службы РФ в целом – закрытой номенклатурной Континентальной модели или же открытой модели США и Великобритании – еще должен получить экспертную оценку.

Список литературы

1. Апон, М. Е. Государственная служба в зарубежных странах / М. Е. Апон. – Санкт-Петербург : НОИР, 2016. – 56 с.
2. Василенко, И. А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия / И. А. Василенко. – Москва : Логос, 2001. – 200 с.
3. Госслужба зарубежных стран. – Гл. 6. – Режим доступа: <http://ecsocman.hse.ru/data/2012/01/24/1269082913/%D0%93%D0%BB%D0%B0%D0%B2%D0%B0%206.pdf>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
4. Литвинцева, Е. А. Управление персоналом государственной службы в зарубежных странах / Е. А. Литвинцева. – Москва : ПАГС, 2010. – 127 с.
5. Сидорова, М. В. Государственная служба в зарубежных странах / М. В. Сидорова. – Орел : Орловский юрид. ин-т МВД России, 2011. – 80 с.
6. Смирнова, Г. И. Государственная служба зарубежных стран / Г. И. Смирнова, Д. С. Гусев. – Тула : Орловская региональная акад. гос. службы, 2011. – 143 с.
7. Сороко, А. В. Управление кадровым потенциалом государственной гражданской службы на основе формирования резерва управленческих кадров / А. В. Сороко. – Москва : Гос. ун-т управления, 2011. – 445 с.

References

1. Apon M. Ye. *Gosudarstvennaya sluzhba v zarubezhnykh stranakh* [Public service in foreign countries]. St. Petersburg, NOIR Publ., 2016, 56 p.
2. Vasilenko I. A. *Administrativno-gosudarstvennoe upravlenie v stranakh Zapada: SShA, Velikobritaniya, Frantsiya, Germaniya* [Administrative and state administration in Western countries: USA, Great Britain, France, Germany]. Moscow, Logos Publ., 2001, 200 p.
3. *Gossluzhba zarubezhnykh stran* [The state service of foreign countries], chapter 6. Available at: <http://ecsocman.hse.ru/data/2012/01/24/1269082913/%D0%93%D0%BB%D0%B0%D0%B2%D0%B0%206.pdf>.
4. Litvintseva Ye. A. *Upravlenie personalom gosudarstvennoy sluzhby v zarubezhnykh stranakh* [Personnel management of public service in foreign countries]. Moscow, Russian Academy of Public Administration Publ., 2010, 127 p.
5. Sidorova M. V. *Gosudarstvennaya sluzhba v zarubezhnykh stranakh* [Public service in foreign countries]. Orel, Oryol Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia Publ., 2011, 80 p.
6. Smirnova G. I., Gusev D. S. *Gosudarstvennaya sluzhba zarubezhnykh stran* [Public service of foreign countries]. Tula, Orel Regional Academy of Public Administration Publ., 2011, 143 p.
7. Soroko A. V. *Upravlenie kadrovym potentsialom gosudarstvennoy grazhdanskoy sluzhby na osnove formirovaniya rezerva upravlencheskikh kadrov* [Management of personnel potential of the civil service based on the formation of a reserve of managerial personnel]. Moscow, State University of Management Publ., 2011, 445 p.