УДК 35.08:005.95

***Егорова Е.А.,***

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, студентка 3 курса кафедры политологии государственного и муниципального управления (Российская Федерация, г. Орел).

# ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ЧИНОВНИЧЕСТВА

*В статье рассмотрены изменения кадровой политики в сфере государственного и муниципального управления. Автором структурированы кадровые проблемы государственной службы в органах исполнительной власти на основе самовозрастания некомпетентности управленческого персонала.*

*Ключевые слова: кадры, государственная служба, управление персоналом, кадровая политика*

Поворотным моментом в формировании кадровой политики в органах государственной власти в постсоветский период стало принятие 12 декабря 1993 г. Конституции Российской Федерации. Это повлекло за собой активную нормотворческую деятельность высших органов государственной власти по приведению законов в соответствие с Основным законом, по развитию положений Конституции в актах Президента и Правительства России, а также нормативных актах субъектов Федерации. Конституция РФ открыла возможности для развития и реформирования многих отраслей права и отраслевого законодательства, так как установила совершенно новые положения, не имевшие места ранее в советских и российских конституциях.

В частности, Конституция РФ 1993 г. ввела новый государственно-правовой институт — государственную службу, являющуюся важнейшей основой современного государственного строительства, государственной кадровой политики, воздействующую на функционирование многих конституционно-правовых образований.

В условиях глобализации без эффективного использования интеллектуально-кадрового потенциала, качественно нового кадрового наполнения органов власти невозможны инновационный прорыв России в развитии, достижение нашей экономикой

конкурентоспособности в современном мире. Поэтому необходимы поиск и внедрение инновационных идей, подходов, технологий, развитие социальной активности народа, направление ее в русло созидания, на обеспечение устойчивого развития страны.

Процессы социально-экономической и политической трансформации российского общества обусловили существенные изменения кадровой политики в сфере государственного и муниципального управления. Возникла потребность в людях, имеющих глубокие знания в области менеджмента, права, политологии, государственное видение проблем и профессиональные навыки управления в новых условиях. Развитие демократических институтов потребовало коренного преобразования политической культуры управленческих кадров. Наконец, радикальные преобразования правовой среды, изменения в правовой системе обусловливают принципиально иной уровень юридической культуры, требований к правовому обеспечению кадровой политики.

Необходимо учитывать, что еще 20 лет назад в России не существовало публичной государственной службы в органах исполнительной власти, которая отвечала бы критериям эффективности, профессионализма и соответствия потребностям гражданского общества. Поскольку задача ее формирования не решена и до настоящего времени, необходим тщательный анализ мирового опыта с целью его адаптации и всестороннего учета при разработке национальной концепции государственного управления. Вместе с тем реформы в разных странах проводятся по различным сценариям, с учетом национальных и региональных особенностей. Так как совокупность факторов, формирующих содержательное наполнение и определяющих эффективность функционирования государственной службы, скопировать невозможно, к заимствованию соответствующего зарубежного опыта необходимо подходить критически.

Государственная гражданская служба является специфической сферой профессиональной служебной деятельности по обеспечению функций органов государственной власти и управления. Это вносит предельную определенность в структуру приоритетов и ценностей в системе государственной службы.

Среди основных проблем кадровой политики современной государственной службы РФ большинство исследователей выделяют такую основную проблему, как некомпетентность.

Закон самовозрастания некомпетентности управленческого персонала был открыт американским ученым Л.Д. Питером (1919—1989) из Южно-Калифорнийского университета. Его книга «Принцип Питера», написанная в соавторстве с Р. Халлом, выдержала более 30 изданий и была, например, бестселлером 1969 г. Питер не применяет в своих работах понятие «закон», а все устойчивые нормы деятельности управленческого персонала называет «принципами». «В иерархии, — пишет он, — каждый служащий стремится достичь своего уровня некомпетентности».

Действительно, если времени и ступеней в управляющей подсистеме окажется достаточно, любой государственный и муниципальный служащий сможет подняться до того уровня, который предшествует уровню некомпетентности, и остаться на нем. Общая тенденция развития управляющих подсистем такова, что со временем каждая должность может быть замещена работником, недостаточно компетентным для выполнения своих обязанностей.

Однако на практике такие состояния управляющих подсистем, когда все служащие одновременно становятся некомпетентными, не встречаются. В большинстве случаев эти подсистемы выполняют основную часть своих функций для достижения официально провозглашенных целей. Очевидно, необходимую работу выполняют те государственные служащие, которые еще не достигли своего уровня некомпетентности. Л.Д. Питер делит всех служащих на пять групп: сверхкомпетентные; компетентные; ограниченно компетентные; некомпетентные; сверхнекомпетентные. Для большинства управленческих организаций, отмечает он, «сверхкомпетентность принимается за большее зло, нежели некомпетентность». Обычная некомпетентность не служит причиной для увольнения, она лишь преграда для повышения по службе. Между тем сверхкомпетентность «подрывает иерархию, нарушая первую заповедь всякой иерархической системы — иерархия должна быть сохранена любой ценой». Служащие, принадлежащие к двум крайним группам — сверхкомпетентным и сверхнекомпетентным, — в равной степени подвергаются изгнанию. Обычно их увольняют вскоре после того, как наняли, и по одной и той же причине: их деятельность подрывает управляющую подсистему.

Каковы пути нейтрализации негативного действия закона самовозрастания некомпетентности управленческого персонала? По мнению Л. Питера, это прежде всего постоянная и целенаправленная работа кадровых служб всех уровней и всех органов по формированию карьерной стратегии и

служебной тактики как для всех служащих данного уровня или данного органа, так и для каждого служащего в отдельности. Если управленец неплохо показывает себя на последней должности, а повышение может спровоцировать конфликт, то, видимо, правильнее его не повышать, а периодически подучивать с тем, чтобы он не терял своей компетентности. Если же работник уже утратил компетентность, а до пенсии еще далеко, могут быть использованы такие приемы кадровых перемещений, как «пас в сторону» (перемещение по горизонтали на другую должность), «ударная возгонка» (перемещение вверх по вертикали) и др. В любом случае работник не может быть просто «выброшен» на улицу, и в то же время, будучи оставленным в штате, он не должен вредить управляющей подсистеме.

Среди иных наиболее острых кадровых проблем государственной службы в органах исполнительной власти также являются:

1) бесконтрольное разрастание аппарата региональных представительств министерств и ведомств, а также аппарата органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

2) разделение типологий «карьерных» и «политических» должностей в государственной службе по формальным критериям, количественно и качественно не развернутое;

3) наличие фонового провала в стаже у основного контингента служащих министерств и ведомств: их стаж составляет либо более 15, либо менее 5 лет. Средний, самый продуктивный возраст вымывается из системы госслужбы вследствие неудовлетворенности человека своим положением, перспективами роста, заработной платой;

4) повсеместный фоновый провал в образовании: почти нулевой процент составляют лица, имеющие высшее образование по предусмотренным для исполнения госслужбы специальностям; краткосрочные курсы повышения квалификации существенно превалируют над дипломами по второму высшему образованию; в подавляющем большинстве министерств и ведомств (за исключением Минобразования России и Миннауки России) служащие с научными степенями по специализации этих учреждений составляют очень малый процент или почти отсутствуют;

5) явно неудовлетворительное состояние системы подготовки и переподготовки кадров управленческого персонала;

6) текучесть кадров;

7) сведение функций отделов кадров к ведению личных дел, отсутствие кадровой вертикали и единого федерального механизма селекции кадров;

8) отсутствие механизма привлечения экспертов и «бокового входа» для талантливых представителей других сфер деятельности в систему госслужбы.

Исходя из вышеизложенного следует, что при реализации кадровой политики в системе государственной службы основное внимание необходимо также уделять решению следующих задач:

— управление развитием профессиональных качеств государственных служащих;

— обновление и ротация их кадрового состава;

— формирование кадрового резерва и его эффективное использование;

— объективная оценка результатов деятельности государственных служащих.

Важным в оптимизации кадровой политики является развитие в нашей стране гражданского общества. Сегодня требуется переосмысление роли государства в жизни общества в целом и отдельного человека в частности. Если раньше приоритет интересов государства над интересами личности считался приемлемым, то в эпоху становления гражданского общества интересы личности ставятся выше интересов государства. Собственно, это и есть то, что Г. Спенсер называл социальным прогрессом — переход от состояния, когда человек служит обществу, к состоянию, когда общество служит каждому человеку.

Граждане государства выступают в роли заказчиков различного рода государственных услуг, оплачивая деятельность государственных органов через уплату налогов. Государство и общество ответственны друг перед другом. В этих условиях меняются функции работников аппарата. Постепенно из чиновников, выполняющих указания, поступающие сверху, они превращаются в аналитиков, специалистов по социальному маркетингу, владеющих информацией о потребностях и интересах, а также материальных возможностях местного сообщества, и именно служат, ибо управленческие импульсы идут от суверена власти — населения.

**Библиографический список**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ)

2. О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ // Российская газета. № 104, 31.05.2003.

3. О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской

службы Российской Федерации: Указ Президента РФ от 01.02.2005 № 112 // Российская газета, № 20, 03.02.2005.

4. Граждан В.В. О некомпетентности и бюрократизме на государственной службе. // Государственная служба. — 2008. — № 6. — С. 21.

5. Граждан В.В. О некомпетентности и бюрократизме на государственной службе. // Государственная служба. — 2008. — № 6. — С. 22.

6. Куршиева Н.М. Реформирование государственной и муниципальной службы Российской Федерации: концептуальные основы, содержание, приоритеты // Государственная власть и местное самоуправление. — 2012. — № 7. — С. 17—20.

7. Новокрещенов А.В. Все ли решают кадры или кадры решают все? // Государственная служба. — 2009. — № 1. — С. 27.

8. Новокрещенов А.В. Все ли решают кадры или кадры решают все? // Государственная служба. — 2009. — № 1. — С. 28.

9. Осейчук В.И. О формировании нового механизма кадровой политики в системе государственной службы // Конституционное и муниципальное право. — 2011. —№ 15.

10. Радченко А.И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход. — Ростов-на-Дону, АООТ «Ростиздат», 2008. — С. 124.

11. Чуча С.Ю. Социальное партнерство в сфере труда: становление и перспективы развития правового регулирования в Российской Федерации. — Омск: Омиздат, 2009. — С. 36.

12. Мироненко Н.В., Петрище В.И. Современный инновационный менеджмент / М-во образования и науки Российской Федерации, ГОУ ВПО Орловский гос. ун-т. — Орел, 2009. — 186 с.

13. Шедий М.В. Особенности развития антикоррупционного потенциала гражданского общества в России//Ученые записки. Электронный научный журнал Курского государственного университета. — 2013. — № 2 (26). — С. 294—298.

**Reference**

1 Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote 12/12/1993) (taking into account the amendments to the Law on Amendments to the Constitution of the Russian Federation of 30.12.2008 № 6-FCL, from 30.12.2008 № 7-FCL)

2 On the Public Service of the Russian Federation: Federal Law of 27.05.2003 № 58-FZ // Rossiyskaya Gazeta, № 104, 31.05.2003.

3 On the competition for the vacancy of the State Civil Service of the Russian Federation Presidential Decree of 01.02.2005 № 112 // Rossiyskaya Gazeta, № 20, 03.02.2005.

4. Citizens VV About incompetence and bureaucracy in the public service. // State Service. — 2008. — № 6. — S. 21.

5. Citizens, VV About incompetence and bureaucracy in the public service. // State Service. — 2008. — № 6. — S. 22.

6. Kurshieva NM Reform of the State and Municipal Service of the Russian Federation: the conceptual basis of the content, priorities // State Government and local government. 2012. № 7. S. 17—20.

7. Novokreshenov AV All frames or decide whether cadres decide everything? // State Service. — 2009. — № 1. — S. 27.

8. Novokreshenov, AV All frames or decide whether cadres decide everything? // State Service. — 2009. — №1. — S. 28.

9. Oseychuk VI On the formation of a new mechanism of personnel policy in the public service // constitutional and municipal law. 2011. № 15.

10. Radchenko AI Foundations of the state and municipal management: a systematic approach. Rostov-on-Don, JSC "Rostizdat", 2008 — S. 124.

11. Chucha SY Social partnership at work: the formation and development prospects of legal regulation in the Russian Federation. — Omsk .: Omizdat, 2009 — S. 36.

12. Myronenko NV, Petrishchev V.I.Sovremenny innovative management / M of Education and Science of the Russian Federation, GOU VPO Orel State. University, Orel, 2009. — 186 p.

13. Shedy M.V. Features of the development of anti-corruption capacity of civil society in Russia // scientists note. Electronic scientific journal, Kursk State University. 2013. № 2 (26). P. 294—298.

**Egorova E.A.,** e-mail: Alishina22@mail.ru

**THE ARTICLE DESCRIBES THE CHANGES OF PERSONNEL POLICY IN THE SPHERE OF STATE AND MUNICIPAL GOVERNMENT.**

Author structured staffing problems of public service in the executive branch on the basis of self-expansion of the incompetence of the administrative personnel.

Keywords: people, public service, human resource management, personnel policy