

SECTION 19. Management. Marketing. Public administration



Bogatyrov Evgenii Dmitrievich,
Doctor of Philosophical Sciences, professor of Public and
Municipal Administration Department of the Financial University
under the Government of the Russian Federation



Krivtsova Marina Konstantinovna,
Bachelor of the Financial University
under the Government of the
Russian Federation



Podzorova Maria Aleksandrovna,
Bachelor of the Financial University under the Government of the
Russian Federation

**DOMESTIC AND FOREIGN EXPERIENCE OF CAREER ADVANCEMENT OF
THE STATE CIVIL SERVANTS**

In the article the essence and features of the problem of career advancement of civil officers in Russia as well as foreign experience in this sphere are considered. The authors provide the characteristic of the system of public service and the position of officials in a number of countries, including domestic experience. In the work the comparative analysis of factors of the organization of career growth of civil officers in our country and abroad is also made.

Keywords: public service, career advancement, civil officer, career, career growth.

**ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ КАРЬЕРНОГО ПРОДВИЖЕНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ**

В статье рассматривается сущность и особенности проблемы карьерного продвижения государственных служащих в России, а также зарубежный опыт в данной сфере. Авторами приводятся характеристика системы государственной службы и положение чиновников в ряде стран, включая отечественный опыт. В работе

также производится сравнительный анализ факторов организации карьерного роста государственных служащих в нашей стране и за рубежом.

Ключевые слова: государственная служба, карьерное продвижение, государственный служащий, карьера, карьерный рост.

Благополучие страны в целом зависит от качества работы государственного аппарата, поэтому в период реформирования государственной службы остро стоит необходимость в привлечении молодых, талантливых специалистов в государственный сектор.

Однако на деле выходит парадоксальная ситуация, с одной стороны, государственные организации заинтересованы в том, чтобы на службу поступали и строили карьеру только лучшие, мотивированные кадры, с другой стороны, они не могут предоставить им ясную дальнейшую перспективу карьерного роста.

Выделим некоторые проблемы, которые препятствуют будущему чиновнику строить карьеру, реализовывать свой потенциал в органах государственной власти России:

1. Огромная, но несовершенная правовая база, касающаяся вопросов подготовки и развития государственных служащих.

Характерной чертой, присущей современной ситуации в этой области, является направленность деятельности на усовершенствование существующего законодательства, а не на обеспечение четкого исполнения требований, основных принципов, предписаний, зафиксированных в законах.

Особенно заметно несовершенство и недостаточность существующих правовых норм, касающихся осуществления кадровой работы и управления персоналом госслужбы, в частности механизмов управления карьерой, что не позволяет государственному служащему видеть перспективы своего профессионального и карьерного роста в организации.

2. Отсутствие единой, структурированной модели кадровой политики в государственных организациях.

Разработка эффективно работающего механизма реализации кадровой политики в органах государственного управления и, таким образом, повышение шансов профессиональных сотрудников на честное продвижение по карьерной лестнице и обеспечения реально действующих карьерных процессов – сложнейшие проблемы, которые до сих пор недостаточно изучены [7, с. 159].

Такие недостатки существующей политики в отношении кадров государственного аппарата, как: низкая эффективность деятельности кадровых служб, недостаточный уровень профессионализма их сотрудников, несоблюдение основных принципов кадровой политики, отсутствие разработанных программ развития кадров, четких критериев и оценки результатов их деятельности, определяющих продвижение внутри организации, приводит к тому, что на службу поступают, а затем и продвигаются люди, чьи знания, профессионализм и компетентность, практические навыки не отвечают реальным требованиям.

3. «Административный ресурс».

Под «административным ресурсом» следует понимать «систему управленческих методов и средств, реализуемых должностными лицами и государственными органами в целях, противоречащих базовым принципам государственной службы (принцип приоритета прав и свобод личности, принцип равенства прав, принцип верховенства закона, принцип прозрачности» [9, с. 23]. Отмечается большая степень участия влиятельных чиновников и других лиц в процессе должностного продвижения некоторых, «угодных» сотрудников.

Полезные знакомства, связи и рекомендации, которые позволяют продвигаться по службе определенным лицам, зачастую затрудняют или блокируют возможность построения карьеры профессиональными, талантливыми специалистами, работающими в данной организации, чья квалификация уже соответствует более высокой должности. В реальной ситуации наблюдается сильная зависимость карьерного роста от таких факторов, как: лояльность руководству, полезные связи, а не от квалификации, опыта, личностных качества сотрудника, эффективности исполнения должностных обязанностей и т.п.

4. Возможности «бокового входа».

Приход в организацию людей со стороны также препятствует реализации карьерного потенциала служащих внутри организации. Зачастую, сотрудники государственного органа, получив полезный опыт, могут перейти на более высокооплачиваемую работу в бизнес-структурах, где известны четкие, сформулированные критерии карьерного роста и где они смогут планировать свою карьеру. На данную освободившуюся должность, по различным причинам попадают кандидаты, приходящие извне (возможно из другого государственного органа).

5. Отсутствие системы ответственности и контроля за эффективным исполнением, использованием потенциала государственных служащих со стороны руководителей и кадровых служб.

Это не позволяет государственным служащим осознать свою важность в организации, разделять ее цели и работать на повышение эффективности, и в дополнение к этому, может стимулировать принятие решения об уходе из данной организации.

К сказанному следует добавить отсутствие общей системы независимого контроля над деятельностью государственных органов, кадровых служб органов, руководителей.

6. Слабо развитая система наставничества и карьерного консультирования на государственной службе.

Данные институты активно используются в бизнес-среде и дают много положительных результатов. Подобные институты не только помогли бы определить направление деятельности начинающего служащего, но и создать условия для дальнейшего карьерного роста.

7. Внедрение эффективных методов, средств, направленных на повышение качества государственной службы, не является системным.

Действие в соответствии с разработанными административными регламентами повышает качество государственной службы, улучшает ситуацию с карьерными процессами. Однако отсутствие во многих государственных органах четкой регламентации обязанностей государственных служащих не позволяет им быть ответственными за качество своей работы, эффективно реализовывать свой образовательный и интеллектуальный потенциал.

Все выделенные проблемы, в конечном счете, приводят к тому, что, поступая на службу в орган государственной власти, молодому сотруднику проблематично прогнозировать свою должностную карьеру, профессиональное развитие, а также балансировать данные составляющие управленческой карьеры.

В целях решения вышеуказанных проблем обратимся к зарубежному опыту.

Государственная служба в зарубежных странах понимается как особая социальная система, которая включает в себя определение особых процедур приема, отбор персонала, замещение вакантных должностей, карьерное продвижение и пр. В большинстве зарубежных стран обмен кадрами с другими сферами деятельности затруднен и сопряжен с соблюдением особых требований.

В настоящее время в зарубежных странах продвижение служащих и процедуры замещения вакантных должностей регулируются правовыми актами, которыми определяются статус чиновников, их служебные функции и задачи. Профессиональная деятельность государственных служащих регулируется не трудовым, а публичным правом, в котором наряду с общегражданскими правами и обязанностями фиксируются особые запреты для работников органов государственного управления.

Система профессионально-должностного продвижения государственных служащих в зарубежных странах основывается на принципах стабильности, беспартийности, беспристрастности и лояльности. Назначение претендента на должность происходит после окончания учебного заведения и успешной сдачи экзаменов независимой государственной комиссии. При этом первичное назначение на должность рассматривается как назначение на государственную службу в целом, а не как назначение в тот или иной государственный орган.

В Конституции Германии четко определены важнейшие вопросы организации и функционирования государственной службы. Понятия «служащий» и «чиновник» не тождественны, суть различий состоит в их правовом положении. В Германии нет института резерва кадров. Но для того, чтобы можно было правильно выполнять задачи государственной службы, была разработана соответствующая структура карьеры, которая обеспечивает продвижение по служебной лестнице всех достойных этого продвижения специалистов [6, с. 451].

Система развития карьеры отражает возможные пути развития карьеры гражданского служащего. Конкретное направление карьеры определяется правилами карьерной структуры, экзаменом и образованием. Система продвижения по службе строго регламентируется законами. Она основана на двух принципах: повышения квалификации и принципе постепенного продвижения.

При этом важна строгая иерархия, без перепрыгивания через ступени служебной лестницы. Назначение «людей со стороны» возможно только в ограниченном объеме, после того, как независимые инстанции (комитеты по кадровым вопросам) определяют их квалификацию.

В Германии профессионально-служебное продвижение чиновников зависит от служебной пригодности, способности и профессиональной квалификации и ограничивается действующей системой служебных рангов. Продвижение по службе связано с получением должности с более высокой зарплатой и другим наименованием. Перспектива продвижения по службе и карьерного роста в результате достижения эффективных результатов рассматривается как важнейшая мотивация, ориентированная на повышение общественного престижа и улучшения материального положения.

Во Франции важнейшие вопросы организации и функционирования государственной службы также определены в Конституции. Понятие «чиновник» и «государственный служащий» не различаются.

Французская государственная служба - это закрытая и подробно регламентированная системы администрирования, главными принципами которой являются иерархичность, кастовость чиновников, верноподданность государству. Система государственной службы основывается на принципе специфичности профессиональной деятельности, что обуславливает особые требования к качеству и уровню профессионального образования. Служащий, получивший специальную подготовку, поднимается по служебной лестнице в соответствии с нормативно определенными механизмами карьерного продвижения [6, с. 348].

Государственные служащие принимаются на работу по конкурсу в соответствии с принципом равного доступа. Конкурсы включают в себя письменные экзамены, устные собеседования, оценку профессиональных и деловых способностей кандидатов. По

результатам одних конкурсов возможно назначение на должность в системе государственной службы, результаты других конкурсов дают возможность поступления в специализированные административные высшие учебные заведения (национальную школу управления, национальную школу налогообложения, школу общественных работ).

Во Франции в резерв переводятся по причине продолжительной болезни или длительного отпуска. Причем по окончании срока нахождения в резерве служащий может быть уволен с согласия паритетной комиссии, если он трижды отказался от предлагаемой ему должности.

Зачисление на государственную службу происходит на конкурсной основе в виде сдачи специального экзамена. В соответствии с параграфом 5 рамочного закона «О систематизации служебного права» чиновник может быть назначен пожизненно, на испытательный срок, до момента отзыва, на время или в качестве почетного чиновника. Назначение на должность и прохождение государственной службы чиновниками основывается на полученном образовании.

В Великобритании в рамках реализации программ реформирования государственной службы повышение квалификации и освоение образовательных программ является основным условием продвижения по службе и присвоения очередного классного чина [2, с. 58].

Деятельность чиновников Соединенных Штатов Америки регулирует Закон о гражданской службе. Для большинства чиновников продвижение по служебной лестнице производится согласно принципам системы заслуг - отбору наилучших кандидатов на повышение в должности на конкурсных экзаменах, а также на основе ежегодной оценки их служебной деятельности. Таким образом, складывается внутренний резерв управленческих кадров, позволяющий формировать профессиональный корпус высших административных чиновников [13, с. 465].

Конституция Японии закрепила положение государственных служащих как «слуг всего общества, а не какой-либо одной его части». В административном отношении Япония имеет три уровня управления: центральный, префекторальный и муниципальный. Все полномочия, осуществляемые на двух последних уровнях, делятся на два вида: на собственно местные, отнесенные к их ведению законом, и делегированные центральным правительством. Причем последняя группа составляет 80% на префекторальном и 50% - на муниципальном уровне [6, с. 297].

Назначение на государственную службу производится на основе конкурсных экзаменов, которые проводятся по принципу «открытых дверей» с сообщением о времени и месте их проведения в средствах массовой информации. Организацией конкурсных экзаменов ведает Совет по делам персонала, в составе которого находится специальный экзаменационный отдел и 4 главных экзаменатора. К экзаменам допускаются только японские подданные.

На государственной службе Японии, равно как и в подавляющем большинстве учреждений и предприятий страны, действует специфическая система «пожизненного найма». Должность и размер жалования служащих ставятся в прямую зависимость от продолжительности непрерывного стажа.

Очень интересным опытом является открытость чиновников перед обществом. В Германии круглый год в окнах министерств выставлены портреты членов правительства в непринужденных позах. И люди, спешащие по своим делам, могут с улицы наблюдать, как один министр запечатлен читающим газету, другой — за завтраком. В Германии в августе каждого года можно спокойно зайти в кабинет министра иностранных дел Германии Йошки Фишера или даже самого канцлера Герхарда Шредера и увидеть работу министерств «изнутри».

В большинстве зарубежных стран чиновник назначается на низшую должность в служебной иерархии, получая повышение по службе в зависимости от стажа работы, уровня профессионализма и результативности деятельности. Ему гарантирована пожизненная занятость, соответствующие условия труда и комплекс мер социальной защиты. Размер заработной платы находится в зависимости от занимаемой должности. После окончания служебной карьеры по достижении пенсионного возраста чиновник получает гарантированную пенсию и почетную отставку.

Исходя из вышесказанного, видно, что у каждой страны есть свои особенности и специфические проблемы, касающиеся карьерного роста. Теперь рассмотрим данный вопрос со стороны российских государственных гражданских служащих.

Функционирование государственной гражданской службы Российской Федерации, ее успехи и пороки на современном этапе во многом определяются исторической спецификой формирования российской государственности и системы государственной службы, обусловившей бюрократический облик всей системы государственного управления и властных отношений в современной России, основополагающие принципы государственной гражданской службы и элементы культуры чиновничества, заложившие основы «исторических» пороков российского чиновничества: коррумпированность и приоритет личных интересов над общественными, приоритет карьерных установок в процессе реализации профессиональной деятельности и распространение карьерных аномалий (карьерных «тупиков», карьерных «свалок», «скоростных» и «десантных карьер»), негативно влияющих на стимулирование профессиональной отдачи и профессиональный рост служащих органов государственной гражданской службы современной России [3, с. 275].

На современном этапе развития российского общества и системы государственной службы решение проблемы повышения качества и эффективности деятельности российских государственных гражданских служащих связывают, несмотря на достаточно противоречивые оценки специалистов, с реализацией принятого в 2009 г. Президентом РФ Указа «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)».

В таблице 1 представлен сравнительный анализ факторов организации карьерного продвижения государственных служащих в нашей стране и за рубежом.

В целом, можно выделить две основные модели государственной службы, различие между которыми находятся в сфере организации профессионально-должностного продвижения служащих. Так, в романо-германской (европейской) модели основным принципом профессиональной деятельности является принцип карьеры, подразумевающий строго последовательное (карьерное) замещение вакантных должностей, зачисление происходит только на начальную должность в служебной иерархии, карьера чиновника зависит от результатов его деятельности, оцениваемых в форме профессиональных (квалификационных) экзаменов. Англосаксонская (английская) модель государственной службы построена на принципах «свободного входа» и «открытых дверей», допускающей замещение вакантных должностей лицами, ранее не работавшими в системе государственной службы. Допускается прием на работу в порядке «патронажа». Служащий нанимается на конкретную должность, может ее оставить по своему желанию и имеет право свободно перемещаться между общественным и частным сектором.

Таблица 1

Сравнительный анализ факторов организации карьерного продвижения государственных служащих в нашей стране и за рубежом

Факторы организации системы карьерного продвижения государственных служащих в зарубежных странах	Факторы организации системы карьерного продвижения государственных служащих в РФ
Свободный доступ на государственную службу независимо от происхождения, пола, расы, вероисповедания, религиозных или политических убеждений, личных и деловых связей	Присутствует возможность поступления на государственную службу за счет наличия связей
Гарантированная занятость	Гарантированная занятость
Принцип назначения на должность (в отличие от выборности)	Принцип назначения на должность (в отличие от выборности)
Конкурсный отбор на государственную службу	Конкурсный отбор на государственную службу
Иерархическая подчиненность и субординация должностей	Иерархическая подчиненность и субординация должностей
Повышение в должности в зависимости от профессиональных, личностных и морально-нравственных качеств и с соответствующим повышением заработной платы	Повышение в должности зависит от множества субъективных параметров и не зависит от результативности на предыдущем месте работы
Регулярное повышение профессиональной подготовки, проверка эффективности деятельности путем проведения аттестации, сдачи квалификационных экзаменов и пр.	Прохождение аттестации раз в три года
Почетная отставка и выплата государственной пенсии по выслуге лет	Наличие льгот во время и после службы

Таким образом, служебно-профессиональное продвижение – это предлагаемая самой организацией последовательность различных ступеней (должностей, рабочих мест, положений в коллективе), которые сотрудник потенциально может пройти. Под карьерой же понимается фактическая последовательность занимаемых ступеней (должностей, рабочих мест, положений в коллективе) конкретным работником.

Карьера – это индивидуальная, но осознанная последовательность изменений во взглядах, позиции и поведении, связанная с опытом работы и деятельности в течение трудовой жизни. Чаще всего карьера понимается, как продвижение человека по ступеням производственной, социальной, административной или иной иерархии. Характер, тип и темп карьеры определяется как объективными отношениями, так и обстоятельствами жизни конкретного индивида, его личными способностями, целеустремленностью, волей, состоянием здоровья и т.д. [11, с. 168].

Управление карьерой персонала выступает реальным комплексным инструментом кадровой политики субъекта управления персоналом. Эта кадровая технология предполагает наличие социальных инструментов управления и осуществляется при определенных условиях.

Современное развитие государственной гражданской службы Российской Федерации тесно связано с необходимостью изучения зарубежного опыта государственно-служебной деятельности. При этом использование эффективных технологий административного управления должно учитывать специфику развития Российского государства, особенности условий и факторов национальной системы государственной службы. Значение имеет, прежде всего, определение адаптивных элементов эффективного государственного управления, использование инновационных механизмов управленческой деятельности.

Список литературы

1. Анализ зарубежного опыта правового регулирования государственной гражданской службы. (Аналитические обзоры Института научных исследований и информации Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации: Периодическое издание (открытая серия.) № 2/2008.) М.: Изд-во РАГС, 2012. - с.38.
2. Бочевер А.Ю., Виталий Журкин, Институт Европы (Российская академия наук). Россия и европейский опыт госслужбы. – Ин-т Европы РАН, 2008. – 135 с.
3. Государственная служба: теория и организация//Кол.авторов – М.: изд-во РАГС, 2010.
4. Иванцевич Дж, Лобанов А. Человеческие ресурсы управления. – М.: «Дело», 2008.
5. Климова А.В. Стратегическое прочтение понятия «компетенции» // Актуальные проблемы современной науки. 2013. №3. С.122-125.
6. Конституции зарубежных государств/Под ред. Крашенинниковой Н.А. и Жидкова О.А. М.: Норма, 2011. – 624 с.
7. Молл Е.Г. Управление карьерой менеджера. Спб: Питер, 2012. 352с.
8. Монусова Г.А. Как становятся чиновниками и продвигаются по службе // Общественные науки и современность. 2010. №3. С.61-70.
9. Научно-информационный журнал «Вопросы управления» – Выпуск №1(22) март 2013г. – Статья Климовой А.В. , Тереховой Т.М. «Карьера государственного служащего: проблемы управления и построения»
10. Поликанов Д.В. «Кадровый голод» на государственной и муниципальной службе // Мониторинг общественного мнения. 2010. №5.
11. Служебная карьера//Коллектив авторов. М.: «РАГС-ЭКОНОМИКА», 2011.
12. Управление персоналом: учебно-методическое пособие. – СПб.: СЗАГС, 2009.
13. Alan Norton –International Handbook of Local and Regional Governments: A Comparative Analysis of Advanced Democracies (Vermont, USA: Edward Elgar Publishing Company), 2010. – 783 с.