

## К КОНЦЕПЦИИ КАДРОВЫХ ПЕРЕМЕН В ГОСАППАРАТЕ: ДВА ВЗГЛЯДА<sup>1</sup>

*А.В. Оболонский*

*А.Г. Барабашев*

*Национальный исследовательский университет —  
Высшая школа экономики*

**Аннотация:** В статье представлены две позиции по вопросу кадровых перемен в государственном аппарате. Авторы отмечают ряд проблем, актуализирующих реформирование бюрократической системы России: разрастание госаппарата, низкое качество услуг с параллельным ростом расходов на содержание чиновников, гигантские размеры коррупции и др. Все эти недостатки в совокупности превращают бюрократическую систему из аппарата оказания государственных услуг в реальную угрозу российскому обществу. Авторы предлагают своё видение путей реформирования государственного аппарата России.

**Ключевые слова:** бюрократия, государственный аппарат, коррупция, деноменклатуризация, гражданский контроль, технологии общественно-государственного контракта.

### Часть I. Комплектовать госаппарат из честных и умных чиновников

С плохими чиновниками никакие законы не помогут.  
Отто фон Бисмарк

#### 1. Диагноз. Запущенная болезнь

Необходимость серьезных и достаточно радикальных перемен в нашей системе государственного управления представляется очевидной. Без этого любые амбициозные и привлекательно звучащие планы и проекты, даже если предположить искренность намерения их осуществить, обречены. И, представляется, что масштаб и радикальность необходимых перемен таковы, что они в чем-то выходят за рамки понятия «реформа», во всяком случае, в привычном смысле слова. Не случайно и у нас недавно прозвучали слова «управленческая революция». А в странах Запада, гораздо дальше нас прошедших по пути перемен, об «админи-

<sup>1</sup>Первая часть статьи написана А.В. Оболонским; вторая часть — А.Г. Барабашевым.

стративной» или «постбюрократической» революции говорят уже довольно давно. На наш взгляд, в этом есть элементы риторического преувеличения, но общую направленность и суть дела (тренд, если использовать модное ныне слово) они выражают верно. Но оставим пока Запад.

Жизненная важность перестройки сложившейся у нас, в России, государственной системы – факт очевидный. Это признается практически всеми, кто хоть как-то размышляет на эти темы – от высшего политического эшелона до так называемых «простых» граждан. Она крайне неэффективна, архаична и морально растлевает даже изначально честных людей, причем как внутри, так и вне государственных структур. Данный текст посвящается одному из аспектов не просто назревших, а в чем-то и перезревших перемен – кадрам государственного аппарата.

Формально вопросы реформирования государственной службы стоят в политической повестке еще с начала девяностых годов. За это время были изданы три закона, масса президентских указов, они были в центре одного из посланий Президента Федеральному Собранию еще в 1998г., затем были приняты две президентских программы реформирования, под которые потрачены огромные деньги – десятки миллиардов. При этом срок завершения второй из этих программ истекает в 2013г., но никто из политически ответственных лиц ее даже не упоминает. А масштабы использования «административного ресурса» (словосочетание, которым у нас стыдливо, а, вернее сказать, бесстыдно, обозначают преступное злоупотребление служебными полномочиями, торговлю ими в своекорыстных целях) достигли размеров воистину национального бедствия. Реальное состояние нашей государственной службы таково, что она не только не способна обеспечить то развитие страны, о котором в разных вариантах и терминах говорят со всех политических трибун, но и просто представляет угрозу ее сколько-нибудь нормальному существованию, а, главное, достойным условиям жизни людей.

За последние десятилетия, особенно за второе из них, государственный аппарат разросся до немыслимых размеров. Если отбросить лукавства, связанные с классификациями разных категорий «государевых слуг», то его общая численность, согласно официальной статистике перевалила за полтора миллиона человек. Но работает он при этом все хуже и хуже. А денег требует и поглощает все больше, все глубже залезая при этом как в общественный, так и в личные карманы граждан. О первом свидетельствуют сухие цифры государственных бюджетов, о втором – данные о гигантском размахе коррупции, масштабы которой за 12 лет пребывания у «кормила» (в разных смыслах слова) нынешних властей увеличились на порядок. Более того: наша бюрократическая система сейчас пребывает в состоянии столь глубокого неблагополучия, что это не просто блокирует нормальное развитие, но и является реальной угрозой для общества.

## **2. Причины. Самолечение не помогает**

Ни наши государственные институты, ни преобладающая часть работающих в них людей явно неспособны к адекватной, т.е. не консервативно охранительной, а позитивной, способствующей развитию, реакции на его проявления. Конечно, на персональном уровне есть немало и исключений, в аппарате на разных уровнях работают немало и вполне достойных и компетентных людей. Но на общую аппаратную «погоду» в рамках общих, заданных «климатических» условий, они если и могут влиять, то лишь в незначительной степени, в отдельных ограниченных областях. В целом же сложившееся у нас полицейско-чиновничье государство с квазидемократическим фасадом в его нынешнем виде и формах с очевидностью вошло в полосу кризиса и не в состоянии отвечать на вызовы времени. Думается, все это – следствие как заложенного еще в Конституции 1993г. несовершенства институтов, допускающих возможность властного авторитаризма, так и воплощения этой возможности в

реальность, причем в худших формах, руками персон, оказавшихся в 2000-е годы у рычагов власти.

Разумеется, реформа институтов критически важна. И каждый год отсрочки с ее проведением будет порождать все новые отрицательные эффекты. И выход из этого «порочного круга» будет стоить обществу, т.е. всем нам, все дороже и дороже. Да и до критической «красной линии», за которой нас ждут лишь разные катастрофические сценарии, на мой взгляд, не столь уж далеко. Однако это условие хотя и необходимое, но недостаточное. Институты решают не все. Они – артефакты. А действуют люди. И даже хорошие институты, оказавшись в распоряжении людей с разложившейся моралью, с деформированной шкалой моральных ценностей, либо бездействуют, либо действуют избирательно, по «понятиям», обслуживая далекие от общественных нужд групповые и даже личные интересы и тем самым становятся контрпродуктивными. Простейший пример: без корпуса честных судей – совсем не героев, а просто честных перед собой и своей профессией людей – никакая реформа судебной системы не совладает с нашим «шемякинским правосудием».

Разумеется, есть большая доля истины в утверждении, что при хороших законах, при полноценных общественных институтах и действенности механизмов, которые обеспечивают их реальное функционирование, честным быть выгодно. Да, в некоей перспективе, тем более, статистически, наверное, выгодно. Но это отнюдь не значит, что в конкретных случаях это всегда легко и просто. Даже при идеальных общественных институтах вариант оппортунистического, а, попросту говоря, порой и шкурного, поведения может оказаться привлекательней и безопасней, а, следовательно, в краткосрочной перспективе, и выгодней. Впрочем, это – тема для отдельного разговора, хотя с нашим нынешним предметом и тесно связанная.

На наш взгляд, глубинная причина печального итога всех попыток реформ, на деле оказавшихся псевдореформами, кроется в том, что лечение было доверено самим больным. Известно, к чему обычно приводит *самолечение*. Или, если взглянуть с несколько другой стороны, то суть дела, хотя и в упрощенном виде, но довольно точно отражает старофранцузская поговорка: «Нельзя поручать лягушкам осушать болото, в котором они живут». У нас же именно так и случилось.

Между тем в обществе существует достаточно четко выраженный запрос на *другой* государственный аппарат. Другой и по составу, и по правилам его последующего формирования. Иначе нет гарантий, что новые (или прежние, но прошедшие через реальное отборочное «сито») чиновники не воспроизведут все ту же уродливую систему. Или, говоря более профессиональным языком, необходимы не только персональные, но в неменьшей степени и институциональные перемены – новый подход и правила формирования аппарата.

Госслужба, как и все государственные институты, и как само государство в целом, существует для людей, а не наоборот. Эту элементарную, детскую по простоте мысль, часто либо забывают, либо, хуже того, считают ее риторикой, к «реальной жизни» отношения якобы не имеющей. Между тем, с нашей точки зрения, любые реформы государственного аппарата, в которых заказчиком и обладателем решающего голоса будет сам аппарат, могут дать лишь косметический эффект. А имитация реформ бывает даже хуже откровенного отказа от них, поскольку порождает опасные иллюзии. Здесь уместно вспомнить слова крупнейшего отечественного либерального мыслителя Бориса Николаевича Чичерина: «Бюрократия может дать сведущих людей и хорошие орудия власти; но в этой узкой среде, где неизбежно господствуют формализм и рутина, редко развивается истинно государственный смысл... Новые силы и новые орудия, необходимые для обновления государственного строя, можно найти лишь в глубине общества.» (Чичерин Б.Н. Собственность и государство. Т.2. С.388). Мы целиком с ними солидаризируемся. И они полностью применимы к проблеме реформирования самой бюрократии, ибо уж эти «лягушки» себя точно в обиду не дадут и свое «болото» не только не осушат, но постараются и расширить, о чем, собственно, и свидетельствуют события последних двадцати лет.

### 3. «Другие» тоже болеют. Но лечатся

Вообще осознание данного обстоятельства и общественная реакция на это – достаточно общая мировая тенденция последнего времени. Мы и в этом плане совсем не уникальны. Различия есть в степени остроты процессов, в их стадии, в конкретных формах их проявления и реакции на них со стороны государства. Но не в глубинной сути, что бы на этот счет ни кричали (в далеких от соображений общественной пользы целях) о нашей якобы «особости», «неповторимости» и т.п. Традиционная модель доверия к власти подвергается последние десятилетия серьезной ревизии даже в демократических странах. Произошла десакрализация государства в общественном сознании там, где она существовала, и растет настороженная неприязнь к нему там, где ее не было. Уроки тоталитаризма даром не прошли. Да и сама жизнь выдвигает новые, более высокие требования к уровню управления, которые традиционные государственные институты в их еще недавно казавшихся незыблемыми формах удовлетворить не в состоянии. В результате престиж государства существенно понизился. Об этом свидетельствуют эмпирические данные по многим странам. В некоторых отношениях люди просто перестают доверять государству. Прежние, веками апробированные государственные механизмы становятся все менее адекватными. Поэтому происходит отторжение, «делигитимация» существующей системы отношений между государственной бюрократией и гражданским обществом, стремление к пересмотру классического «общественного договора» между ними. Проявления этого – с одной стороны – социальные и, что существенно, интеллектуальные протесты, с другой – происходящие в ответ на них очень серьезные перемены и в устройстве бюрократии, и в ее отношениях с обществом. Как пишут, например, авторы доклада, послужившего основой для дискуссий в международном интеллектуальном сообществе «Демос» во время мероприятия с характерным названием – «Форум о будущем систем правления», «многие государства отошли от прямого вовлечения в процесс предоставления услуг и переориентировались на посредничество, координацию и регулирование услуг, предоставляемых другими – частным и добровольным секторами... Это – радикальная трансформация роли правительств. .. Каждый день мы читаем о новых скандалах и не вызывающих доверия действиях политиков и чиновников повсюду в мире. Евробарометр показывает, что более трех четвертей американцев и европейцев не доверяют политическим партиям. .. люди в обществах постмодерна более критичны и требовательны, а уважение к власти определенно снижается... внеэлитные формы политического участия все более распространяются [Skidmore P, Bound K. 2005].

Процессы эти идут в разных странах, в очень разных формах, как «сверху», так и «снизу» – в амплитуде от очень умеренных и неохотных реформ в странах континентальной Европы, через весьма серьезные «антибюрократические» реформы, предпринятые правительствами англо-саксонских стран и вплоть до событий «арабской весны» и акций типа «захвати Уолл-стрит». Различаются степень осознания их важности и, соответственно, характер и уровень реакции на них. И здесь мы, увы, совсем не в числе лидеров.

### 4. Вектор перемен — гражданский контроль над бюрократией

Но и мы живем не на острове. И, разделяя дух обозначенной мировой тенденции, тоже исходим из того, что самолечение бюрократии в принципе не может привести к тем серьезным ее изменениям, которых ждет и настоятельно требует общество. И дело совсем не в том, что в аппарате сидят сплошь «плохие парни».

Есть два аспекта перемен – *ценностный и персональный*, или, иначе говоря – кадровый. Проблема состоит в том, чтобы привнести в госаппарат внешние по отношению к нему ценности, иной внеаппаратный взгляд на мир. **А сделать это можно, лишь если привлечь**

к его реформе само гражданское общество – конечного потребителя государственных услуг. И здесь мы переходим к разговору об одном, но, возможно, ключевом аспекте реформ – кадровом. А в качестве положительного примера посмотрим сначала на опыт страны, которая, как и мы, хотя и по другим причинам, тоже столкнулась с проблемой падения уровня общественного доверия к государственной бюрократии, но отреагировала на это достаточно быстро, весьма, с нашей точки зрения, адекватно и эффективно. Короче, речь об Англии.

### 5. Английский опыт: общество само нанимает чиновников к себе на службу

Исторически высокие моральные стандарты английских государственных служащих всегда были одним из предметов национальной гордости. И не без оснований. Но в 90-е годы прошлого века ситуация в определенной мере изменилась. И тоже не без некоторых оснований. Причины, по которым это произошло – вопрос отдельный. Оставим его за рамками. Нам в данном случае важен сам факт – падение доверия к «государственным людям». И то, как на него отреагировали. А отреагировали решительно, как на реальную и серьезную общественную угрозу. Был срочно создан Комитет по стандартам публичной сферы, в состав которого вошли независимые люди с высокой моральной репутацией. И в первом же своем докладе Комитет сформулировал свои цели как: - восстановление доверие общества к лицам, занимающим государственные должности, и – восстановление ясности и ориентиров в тех вопросах, где шкала моральных ценностей оказалась размытой. В качестве фундаментальных отправных моментов были сформулированы семь основополагающих ценностных принципов, следование которым не осталось на уровне красивой риторики, а стало практической основой для механизмов найма, продвижения и контроля государственных служащих. Ниже мы их воспроизводим. И советуем обратить внимание, что при кажущейся на первый взгляд их чрезмерной «красивости» и некоторой размытости, содержание каждого из них сформулировано достаточно конкретно, налагает на должностных лиц вполне реальные ограничения, задает правила поведения и позволяет контролировать их по вполне определенным параметрам.

#### Стандарты поведения чиновников или Семь принципов публичной сферы.

**Бескорыстие.** Лица, занимающие государственные должности, должны действовать исключительно в общественных интересах. Они не должны использовать свое положение для приобретения финансовой или другой материальной выгоды для самих себя, своих семей или своих друзей.

**Принципиальность.** Лица, занимающие государственные должности, не должны связывать себя какими-либо финансовыми или иными обязательствами по отношению к сторонним лицам или организациям, могущим пытаться оказать влияние на выполнение ими своих служебных обязанностей.

**Беспристрастность.** Лица, занимающие государственные должности, должны, при решении служебных вопросов, включая назначения на должность, распределение государственных контрактов либо рекомендации о награждении тех или иных лиц или предоставлении им льгот, основывать свой выбор на заслугах и достоинствах кандидатов.

**Подотчетность.** Лица, занимающие государственные должности, подотчетны обществу за свои решения и действия и обязаны не препятствовать любой проверке, связанной с их служебной деятельностью.

**Открытость.** Лица, занимающие государственные должности, должны проявлять максимально возможную открытость во всех своих действиях и решениях. Они должны обосновывать свои решения, ограничивая информацию лишь в тех случаях, когда этого определенно требует обеспечение более широких общественных интересов.

**Честность.** Лица, занимающие государственные должности, обязаны заявлять о любых своих частных интересах, связанных с их официальными обязанностями, и предпри-

мать шаги по разрешению любых возникающих конфликтов интересов способами, которые обеспечивают защиту общественных интересов.

**Лидерство.** Лица, занимающие государственные должности, должны служить инициаторами распространения этих принципов и утверждать их личным примером.

В сущности, это – набор обязательств, принимаемых на себя людьми, приходящими на общественную службу в административную сферу или в политику. Думается, и у нас нечто подобное могло бы сыграть конструктивную роль, разумеется, если создать эффективные механизмы контроля за соблюдением принципов. Таким образом, в основу реформы были положены не оргмеры, а ключевые **ценности**. А оргмеры им воспоследовали.

**Комиссия по гражданской службе.** Это ведомство, недавно отметившее 150-летие своего существования, вплоть до конца 90-ых годов было довольно обычным ведомством «по кадрам». Однако теперь ситуация принципиально иная. Комиссия состоит из одиннадцати «комиссионеров», назначаемых на пятилетний срок, на основе частичной занятости (совместительства) и, что представляется кардинально важным, главным образом, *не из числа государственных служащих, а извне, из числа авторитетных людей, обладающих опытом работы на заметных публичных должностях в общественном и частном секторах*. Так, недавний состав Комиссии возглавляла крупный адвокат, авторитетный член Английского юридического общества, к тому же одновременно бывшая и главным распорядителем по организации Олимпийской лотереи. В ее состав входят люди с опытом работы в различных культурных, коммерческих, медицинских, образовательных организациях, журналист, вице-президент университета, административный директор Британского музея, сотрудники всевозможных консультативных и инспекционных фирм, бывший член совета британской ветви фирмы «Макдональдс» и т.п.

Концепция такого подбора – *передача функции формирования корпуса чиновников под контроль и в руки не профессиональных аппаратчиков, а тех, кто имеет с ними дело с другой стороны – со стороны общества, являясь потребителем предоставляемых ими услуг*. Стоит привести несколько мест из программного документа Комиссии: «Комиссионеры осуществляют контроль над назначениями на гражданской службе и соблюдением при этом стандартов... Ключевые ценности - честность, порядочность, объективность, беспристрастность и отбор на основе заслуг и достоинств... Мы – рядовые граждане, представители обычного населения. Мы принесли с собой наш различный опыт и интересы, которые мы приобрели, работая в государственном, частном и общественном секторах. Это, по нашему мнению, дает нам понимание того, как гражданская служба может лучше служить народу и заработать его доверие... Наше коллективное знание хорошей практики, существующей за пределами гражданской службы, представляет в этом отношении особую ценность»<sup>2</sup>.

Комиссия - независимое агентство, в круг полномочий которого входит: - окончательное рассмотрение и утверждение на основе принципов «мерит систем» кандидатур примерно на 600 должностей входящих в перечень старших гражданских служащих (они подразделяются на 4 градации); - издание и доведение до общего сведения Кодекса найма служащих, регулирующего соответствующие процедуры на всех уровнях службы; - контроль за его соблюдением непосредственными нанимателями; - распространение примеров положительной практики найма; - рассмотрение, в качестве высшей инстанции, жалоб на нарушение Кодекса. Она имеет относительно небольшой штат сотрудников, действующих при этом весьма эффективно. На заседаниях, где решается вопрос о назначении на должности старших служащих, председательствует один из членов Комиссии; в нем также участвуют постоянный секретарь соответствующего министерства (агентства) и сотрудник его кадровой службы... В ходе заседания возможно проведение собеседования с каждым из претендентов. Найм на все прочие должности, за исключением шестисот высших, осуществляют кадровые службы

<sup>2</sup>Supporting an Effective and Impartial Civil Service. Civil Service Commissioners просматривается явная.

самих учреждений. Но Комиссия осуществляет по отношению к ним функцию мониторинга их деятельности по кадровым назначениям. Исключение из открытого конкурса составляют временные назначения на срок до 12 месяцев, а также, в некоторых случаях, должностные перемещения служащих. Все это достаточно детально прописано в Кодексе найма.

Главный смысл этого опыта - реальное, а в некоторых отношениях и решающее, участие представителей гражданского общества в найме чиновников на государственную службу. Еще раз подчеркнем: общество само нанимает чиновников себе на службу. Аналогично тому, как в демократических странах оно посредством честных конкурентных выборов нанимает президентов и парламентариев. На наш взгляд, это почти беспрецедентный прорыв к модели государства будущего, к «постбюрократическому» обществу.

## 6. Нам это не просто подходит, а жизненно необходимо

Мы имели ряд возможностей обсудить возможность и перспективы использования этого опыта в отечественных «пенатах». Первая реакция чаще всего была недоверчиво скептической. Дескать, «у нас так не получится», и тут же всплывали стандартные рассуждения насчет «300-летнего английского газона» и т.п. На это для начала можно заметить, что описанный опыт как раз показывает, что и на 300-летнем английском газоне люди не свободны от искушения при случае злоупотребить предоставленными им властными полномочиями, хотя масштабы и характер злоупотреблений, конечно, несопоставимы с тем, что мы видим в отечественной политико-административной действительности. Принципиальное отличие в другом – в отношении к этому злу, в серьезности стремления искоренить его. И в ходе обсуждений их участники (а среди них были и студенты, и научные работники, и сами чиновники) не просто отходили от первоначального скепсиса, но многие приходили к жизненной важности внедрения у нас чего-то подобного.

В самом деле, представляется, что именно эта часть зарубежного опыта для нас жизненно важна. Что может быть лучше для столь необходимых и, надеюсь, неизбежно предстоящих в недалеком будущем серьезных кадровых перемен в наших до мафиозности коррумпированных и неэффективных государственных структурах? К тому же есть и еще одно, дополнительное, обстоятельство. *Пожизненная административная карьера не отвечает объективным потребностям мира XXI века*. Персонал на разных этажах управления и власти должен периодически и регулярно меняться, обновляться. Его жизненно важно регулярно освежать людьми из других секторов рынка труда, обладающих иным опытом.

А сейчас кроме этого необходима и достаточно серьезная разовая очистка государственного аппарата, его деноменклатуризация. Нам нужно избавиться от тех, кто использует служебное положение для распилки в свою пользу государственного бюджета, для вымогательства взяток и других приемов преступного обогащения за нас с вами счет, от тех, кто попал на высокие должности не благодаря своим знаниям и достоинствам, а благодаря личным связям и прежним, порой весьма специфическим «заслугам» еще в советских структурах. В странах Восточной Европы после краха советского блока чиновники проходили через процедуру люстрации (что по латыни значит «очищение»). У нас ничего подобного не было проведено. И плоды этого мы продолжаем пожинать. Разумется, это не должно стать «стрельбой по площадям», не приобретать характер сведения счетов. Процесс и результаты такой «чистки» практически не затронут порядочных и компетентных людей. Но важен сам принцип, причем не только в практическом, но и в моральном отношении. Он послужит очищению общей моральной атмосферы в стране, с которой у нас очень неблагоприятно. И жизнь, увы, предоставляет все новые доказательства и свидетельства этого. Конкретно: в массовые фальсификации воли избирателей на недавних выборах были вовлечены минимум десятки тысяч госслужащих разных уровней. Благодаря подвижническому труду армии общественных наблюдателей многие из них были «схвачены за руку». И только независимый от аппа-

рата государства, внешний по отношению к нему механизм способен помочь очистить его от них.

Таким образом, создание у нас чего-то подобного английским комиссиям позволило бы решить несколько задач – и одноразовую тактическую, т.е. очистить аппарат государства от недостойных людей, и долговременную стратегическую, создать фильтр, препятствующий проникновению туда подобных людей в будущем.

Разумеется, мы далеки от идеи слепого копирования даже прекрасного, но чужого опыта. Но использование лежащих в его основе логики и посылок представляется весьма перспективным и многообещающим. И тут, как говорится, возможны варианты, описанию которых посвящается вторая часть статьи.

## **Часть II. Использовать технологии общественно-государственного контракта при найме на государственную гражданскую службу**

Объект как особая организованность определяется не только и даже не столько материалом природы и мира, сколько средствами и методами нашей деятельности.  
Г.П. Щедровицкий

### **1. О необходимости технологий**

Без технологий в управлении нельзя. Идеи (в совокупности, идеология) преобразований управления, критика имеющейся управленческой практики, не подкрепленные технологией преобразований, внятыми описаниями, что и как надо делать, а также «дорожной картой» реализации технологий, содержат потенциал разрушения. Со временем, если появляются успешные технологии, то происходит наполнение идеологии технологиями. Это и есть нормализация управления. Поэтому, общий посыл о необходимости привлечения на государственную службу честных и умных чиновников – это «каркас здания управления», необходимый, но долженствующий быть дополненный технологической «отделкой». Конечно, здание управления строится постоянно, и появляются новые идеи. Но управление через идеи напрямую, вне механизмов, может оказаться неэффективным и даже контр-продуктивным. Если «каркас» управления остается «технологически не прикрытым», то возникает опасность привести на место профессионалов ситуативно подстроившихся конъюнктурщиков и даже откровенных проходимцев. Примеров тому в нашей пост-советской истории хватает. Тем самым, предложенную выше идеологию преобразований следует рассматривать как основной вектор трансформаций: разработка механизмов участия гражданского общества в подборе и оценке кадров государственной службы, а не как призыв к поголовной люстрации.

Конструирование управленческих технологий, в том числе технологий подбора кадров для государственной службы, сложная и ответственная задача. Эта задача сложная, поскольку управленческие технологии не могут быть внутренне противоречивыми, обладать неясностями, допускать «лазейки» недобросовестного применения. «Язык технологий» должен быть инструктивным, он не терпит эмоций и замещения самих процедур «назывными» описаниями процедур. Это задача ответственная, поскольку плохо продуманная управленческая технология очень дорого обходится обществу. К сожалению, место максимы «Суровость законов в России компенсируется необязательностью их исполнения», все более занимает новая максима «Хорошие идеи в российских законах не подкреплены качественными технологиями их реализации». При отсутствии качественных технологий практика подбора кадров для государственной службы всегда будет искажать замысел. Это имеет место



для любых новых идей по формированию профессионального, честного и умного государственного аппарата, если только соответствующие новым идеям технологии не будут разработаны.

## **2. Действующие идеи и технологии подбора кадров для российской государственной службы: государственное дело, аппаратная реализация**

Посмотрим, какая «идеология» («каркас», совокупность принятых идей) привлечения кадров на государственную гражданскую службу закреплена в действующем российском законодательстве, и какие технологии эти идеи реализуют.

В качестве основного лейтмотива (идеологии) подбора кадров еще в 1990-е годы был принят принцип отбора кадров руководством. Прием на государственную службу отдан на откуп государству, как правило, отдельным государственным органам. Здесь просматривается явная аналогия с коррупционными вступительными экзаменами в вузы в то время, когда они проводились самими вузами. Общество оказалось в стороне, граждане представлены заявителями, которые имеют право «претендовать» на замещение должностей. Оценка качества приема на государственную службу также была оставлена за «представителями нанимателя», за государством, а в действительности, за самими государственными органами. Это принципиальная позиция, проистекающая из фундаментальной формулировки, что государственная служба является институтом «по обеспечению выполнения государственными служащими функций государства а также деятельности органов государственной власти». Данная формулировка, в тех или иных вариациях, присутствует и в Концепции реформирования системы государственной службы РФ (2001), и в 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» (2004), и в Указе Президента РФ "О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы РФ" (2005). Конечно, в «чистом виде» идея служения «государству как нанимателю» пройти не могла, поэтому были сделаны «реверансы» в сторону общества, не меняющие сути дела (включение независимых экспертов в количестве ¼ от состава конкурсных комиссий). Но от этих независимых экспертов в комиссиях в действительности ничего не зависит.

Технологии привлечения кадров на государственную службу, которые у нас сложились, характеризуются «аппаратным» исполнением указанных идей.

Во-первых, эти технологии выхолощены введением исключений, позволяющих избежать конкурсного приема на службу и затрудняющих формирование профессионального аппарата. Главное такое исключение – допуск к государственной тайне как основание внеконкурсного приема. Следующее по значимости, «запрещающее профессию» по своей сути требование, это наличие стажа государственной службы или опыта работы «по специальности». Такое ограничение закрывает дверь на службу для молодых профессионалов, только что закончивших вузы и имеющих «внеаппаратный» менталитет.

Во-вторых, конкурсные технологии подходят к отбору кадров формально. Поскольку профессионально-квалификационные требования к должностям до сих пор не разработаны, то конкурсом проверяются только «поверхностные» требования к кандидатам. Проверка уровня профессиональных знаний ограничивается предъявлением диплома о любом (!) высшем профессиональном образовании, причем уровень этого образования, бакалавриат, магистратура, или специалитет, не имеет значения. Исследование знания законодательства сводится, как правило, к компьютерным тестам на знание формулировок Конституции и некоторых основных законов, а не на их применение в реальных ситуациях разработки и исполнения управленческих решений (что подразумевает создание баз тестовых кейсов). Социально-психологические параметры углубленно тестируются только для правоохранительных органов, причем акценты на проверку морально-этических принципов кандидатов на должности отсутствуют.

В-третьих, процедуры конкурсного отбора не являются гласными, поскольку нельзя назвать достаточными для гласности публикацию объявлений о предстоящих конкурсах и об их результатах. Сами процедуры, их порядок и содержимое, механизмы принятия решений – «черный ящик» для стороннего наблюдателя, они скрыты в стенах ведомств. Конкурсы могут быть уподоблены экзаменам без программ и экзаменационных билетов.

В-четвертых, нельзя не упомянуть о дороговизне конкурсов, особенно в случаях необходимости очного присутствия кандидатов из различных, зачастую далеко отстоящих друг от друга, регионов России.

Таким образом, резюмируя, ущербность идеологии кадрового отбора усугубляется несовершенством технологий отбора и их ведомственно-аппаратным исполнением. Профессиональный аппарат, работающий на благо общества, так не создать.

### **3. Можно ли ограничиться «косметическим ремонтом» технологий конкурсов?**

Нельзя сказать, что в рамках идеологии государственно-аппаратного отбора кадров конкурсные технологии не разрабатывались. В частности, была осуществлена аналитика зарубежных технологий конкурсного отбора, разработаны этапы и процедуры тестирования кандидатов в «привязке» к категориям и группам должностей, к требованиям должностных регламентов и условиям прохождения службы (оценка профессионализма, компетентности, способности к психолого-профессиональной адаптации, ценностных мотиваций, ориентации на результат и установки действовать, отношения к риску, наличия организаторских способностей, и т.д.), определены методики формирования и содержания работы конкурсных комиссий государственных органов. Наконец, была проведена экспериментальная апробация механизмов подбора кадрового состава гражданских служащих, подготовлены и реализованы экспериментальные программы обучения представителей кадровых служб некоторых государственных органов тому, как проводить конкурсы.

Но разработанные технологии оказались в основном либо не востребованными, либо искаженными при их реализации. Причины «отторжения» технологий таковы:

- кадровые службы государственных органов действуют в условиях нехватки работников и вне мейнстрима технологий, сосредоточенных в независимых профессиональных кадровых агентствах. Сделать из кадровых служб сильные методические центры государственные органы не в состоянии. Кадровые службы не могут дать ответа на вопрос, какими должны быть профессионально-квалификационные требования к должностям, не способны определять перечни и содержание требуемых профессиональных компетенций;
- государство отсечено от общего рынка трудовых ресурсов, а поэтому оно не способно осуществлять мониторинг сопоставительной привлекательности профессии, заведомо проигрывает другим работодателям;
- кадровыми службами отбор рассматривается как нахождение кандидатов, соответствующих должностям («подгонка людей под должности»), а не как приобретение и накопление человеческого капитала;
- заключительное решение относительно приема на работу принимается представителем нанимателя. Независимая экспертиза имеет рекомендательный характер, конкурсные комиссии не стали центрами принятия решений относительно поступления на государственную гражданскую службу.

Если «наложить» на эти хронические недостатки имеющихся технологий конкурсного отбора огромный перечень должностей, по которым конкурс не проводится в связи с допуском к государственной тайне, а также неповоротливость всего конкурсного механизма, то становится ясным, что применение кадровых технологий создания профессионального аппа-

рата зашло в тупик. Выйти из этого тупика можно только в том случае, если изменить ориентацию технологий на государственно-аппаратный отбор кадров, заменив государственно-аппаратную контрактацию на новую, общественно-государственную контрактацию при приеме на государственную службу. И делать это надо решительно и быстро.

#### 4. Варианты общественно-государственного контракта

Как лучше реализовать идею общественно-государственной контрактации? Проанализируем альтернативные технологии такой контрактации.

Имеются три «базовых» варианта отбора на государственную гражданскую службу на основе общественно-государственной контрактации, отличающиеся по используемым технологиям и по степени участия общества в процедурах найма.

1. Усиление конкурсных комиссий государственных органов за счет независимых экспертов и привлечения представителей организаций гражданского общества, предоставление этим комиссиям права окончательного решения о найме на государственную гражданскую службу. Работодателем для государственных гражданских служащих остается государство, контракт с государственным гражданским служащим заключается от имени комиссии как представляющей государство. Однако, разработка ПРОЦЕДУР И КРИТЕРИЕВ отбора становится не монополией государства, а, как минимум, разработкой вместе с государством как нанимателем, на паритетных началах.
2. Формирование единого федерального органа по управлению гражданской службой, имеющего статус чего-то наподобие общественной палаты. Одной из функций этого органа может быть обеспечение найма на федеральную гражданскую службу. Работодателем для федеральных гражданских служащих становится федеральный орган по управлению гражданской службой, а для гражданских служащих на уровне субъектов РФ – соответствующие субъектовые органы по управлению гражданской службой.
3. Передача функции найма на гражданскую службу на аутсорсинг профессиональному сообществу специалистов по работе персоналом, которое представляет собой элемент гражданского общества. Профессиональные агентства по работе с персоналом, рекрутинговые агентства (шире - **кадровые агентства**) осуществляют все процедуры поиска и отбора кадров, работая «по заказам» государственных органов на конкурсной основе. Работодателем, вместо государства в лице «представителя нанимателя», становится общество, контракт с государственным гражданским служащим заключается от имени кадрового агентства. При кадровых агентствах должны быть, в качестве обязательного условия, созданы наблюдательные советы со стратегическими и контрольными полномочиями, в состав которых входят независимые эксперты и представители организаций гражданского общества.

Возможна и комбинация этих трех вариантов в зависимости от того, на какие должности производится наём, и какой тип контракта (срочный или бессрочный) заключается. Отмечу, что английский опыт взаимодействия Комиссии по гражданской службе (как независимого агентства) с государственными органами на уровне постоянных секретарей и сотрудников его кадровой службы сочетает в себе вариант 2 (для 600 руководящих должностей) и вариант 1 (для остальных должностей).

Оценим, как из вариантов подходит для России больше.

В современной России влияние аппарата на принятие управленческих решений столь велико, что самостоятельность конкурсных комиссий в составе государственных органов невозможна. Их деятельность окажется подчиненной практике отбора претендентов по критериям угодности руководству, с изъятием значительного количества вакантных должностей из состава конкурсных. Нет механизмов обеспечения независимости экспертов и принимаемых решений от позиции «большинства» членов комиссий, представляющих сами государ-

ственные органы. Эффект «вступительных экзаменов в вузы, проводимых самими вузами» здесь скажется еще сильнее, поскольку это относится к самой власти. Вариант 1 показал свою несостоятельность, попытка его реализации длится более 10 лет и к позитивному результату не привела.

Второй вариант тяжело реализовать по другим причинам: федеральный орган по управлению государственной службой создать не удастся по причинам его неопределенного статуса в структуре органов власти. Предоставление ему значительных кадровых полномочий чревато тяжелыми политическими последствиями, а «слабый» консультативно-методический перечень полномочий этого органа не даст возможности решать проблемы управления институтом государственной службы. Определить подчиненность данного органа также тяжело, если только не отойти от разделения органов исполнительной власти на правоустанавливающие, правоприменительные и контрольно-надзорные. То же самое относится к созданию Комиссии по гражданской службе, аналогично английскому варианту (создание «независимого агентства»): она может действовать только при условии наделения кадровыми полномочиями, в «связке» с государственными органами. То есть, она может быть только государственным органом, хотя и особым по своему статусу. Этот ее статус не вписывается в сложившуюся структуру управления.

Остается третий, самый последовательный и решительный вариант, передача функций найма гражданских служащих независимыми профессиональными кадровыми агентствами. Думается, что только это решение и соответствующие ему технологии позволят быстро и без аппаратных помех обеспечить повышение уровня профессионализма аппарата, действительно поставить его на службу обществу, а не служению начальству.

## **5. Технология передачи конкурсов кадровым агентствам**

Технология передачи функций по конкурсному отбору кадровым агентствам распадается на ряд блоков, относящихся к финансированию данного вида аутсорсинга, к выстраиванию отношений агентств и государственных органов, агентств и кандидатов на замещение вакантных должностей, агентств и образовательных учреждений высшего и среднего профессионального образования, к принципам разработки и применения новых кадровых технологий. Эта технология перспективна потому, что она способна соединить фрагменты рынка кадров по направлениям профессиональной деятельности, включив в него государственную службу, а также сможет обеспечить профессиональную разработку и использование новых кадровых технологий.

### Блок: разработка и применение новых кадровых технологий

В имеющейся практике, они изучаются и применяются кадровыми службами государственных органов, будучи заимствованными из международного опыта, из бизнеса. Это – «вторичное» использование оригинальных продуктов, осложненное незначительным потенциалом самих кадровых служб или подразделений по вопросам управления государственной службой государственных органов (у них иные оперативные задачи; уровень их персонала проигрывает уровню персонала профессиональных кадровых агентств; персонал кадровых служб государственных органов недостаточно мотивирован). Предлагается, чтобы:

- Агентства выставляли в открытом доступе технологии найма, которыми они пользуются, а также методическое обоснование этих технологий;
- Агентства привязывали технологии к профессионально-квалификационным требованиям к должностям. Сами государственные органы, их кадровые службы эту задачу решить не в состоянии, они могут только предоставить агентствам карты должностей (какой гражданский служащий чем занимается);

- Одним из элементов открытого конкурсного отбора кадровых агентств государственными органами должно стать качество имеющихся в открытом доступе процедур найма, используемых агентством.

Блок: отношения агентств и государственных органов

Сейчас таких отношений нет, государственные органы и кадровые агентства существуют «в параллельных, не сообщающихся мирах». Это понижает уровень отбора и, в конечном итоге, обесценивает профессию государственной службы как «выпадающую» из общих технологий рекрутинга. Отношения агентств и государственных органов следует выстраивать следующим образом:

- Агентства должны быть сертифицированы (лицензированы);
- Государственные органы должны выбирать агентства в конкурсной процедуре, с оговоренными весами качества предложений агентств (цена услуги по должности за одного человека, качество имеющихся в открытом доступе процедур найма, используемых агентством, перечень контрагентов агентства в соответствии с имеющимися договорами с образовательными учреждениями);
- Государственные органы предоставляют агентствам карты по вакантным должностям и стандартную информацию, которую они должны получить по прошедшим конкурсам кандидатам. Без этого агентства не могут проводить конкурсы для претендентов. Конкурсы проводятся для вакантных должностей для заключения бессрочных контрактов (с испытательным сроком);
- Исключение должностей из конкурсов на основании допуска к государственной тайне не допускается. Агентства предусматривают такие процедуры конкурсов, которые не требуют предварительного предоставления закрытой информации кандидатами;
- Государственные органы обязаны предоставить агентствам предполагаемые контракты с указанием всей структуры оплаты и социальных государственных гарантий, условий труда;
- По итогам конкурсов по выбору агентств с ними должны заключаться договоры: либо для подбора кадров по отдельной вакантной должности (разовый выбор агентства для однократного найма), либо на срок, либо на категорию (группу) должностей. Эксклюзивные договоры государственных органов с агентствами, с запретом конкуренции, в принципе не допускаются;
- Агентства дают государственному органу одного победителя по одной должности. Сразу в несколько органов одного победителя давать нельзя, это считается нарушением процедуры;
- Ограничение срока давности собеседования и предоставления победителя конкурса государственному органу.

Блок: отношения агентств и претендентов на должности

Регулирование отношений агентств и претендентов на должности должно строиться на основании ясных процедур, исключающих предоставление эксклюзивных прав агентствам. Эти отношения могут регулироваться в условиях конкурсов и в договорах:

- Агентства публикуют информацию о конкурсах в открытом доступе, включая требования к претендентам на должности;
- В отношениях агентств с претендентами на должность эксклюзивность исключается, что должно отражаться в договорах о не исключительности предоставления прав агентствам на представительство кандидатур претендентов для государственных органов;
- В договоры с кандидатами «на испытание», включается условие для агентств не распространять конфиденциальную информацию о кандидатах, полученную в процессе испытания. Стандартная, требуемая работодателем информация, предоставляемая бу-

дущему работодателю, также должна содержаться в договоре с кандидатом на испытание;

- В договорах с кандидатами прописывается, для каких работодателей и по каким должностям (основные их характеристики) будут проводиться испытания. Возможен договор «для неопределенного круга работодателей»;
- Агентство несет ответственность перед государственным органом за предлагаемые им кандидатуры (этическая и антикоррупционная ответственность) в течение испытательного срока их пребывания в должности;

#### Блок: отношения агентств и образовательных учреждений высшего профессионального и среднего профессионального образования

Такие отношения сейчас отсутствуют, от чего страдают как агентства, так и образовательные учреждения, которые самостоятельно не могут выстроить свою образовательную политику и подготовить профессиональные компетенции для образовательных программ. Следует ввести механизмы:

- Агентства заключают договоры с образовательными учреждениями на формирование баз данных выпускников в целях дальнейшего привлечения выпускников для открытых конкурсов. Эксклюзивные договоры запрещены;
- Агентства включаются в состав наблюдательных советов образовательных учреждений и участвуют в выработке их образовательной политики в отношении с потенциальными работодателями, включая определение компетентностных характеристик образовательных программ;
- Агентства участвуют в работе с выпускниками образовательных учреждений, обеспечивают новую систему трудоустройства.

#### Блок: финансирование передачи функций подбора кадров агентствам

Это – важнейший элемент всей системы изменений, и его необходимость и неизбежность очевидна. Расходы государственных органов на аутсорсинг по данному направлению будут незначительными и могут быть компенсированы экономией на функциях и составе персонала кадровых департаментов (департаментов на управление государственной службой). Здесь требуется:

- В бюджетах государственных органов заложить средства на оплату аутсорсинга пропорционально потребностям в вакантных должностях по бессрочным контрактам на год;
- Агентства, ориентируясь на собственные нормативы, должны заявлять цену за услугу по предоставлению победителей конкурсов на должность, включая все свои расходы в эту цену. Таким образом, образуется конкуренция предлагаемых услуг;
- Оплату за принятого по конкурсу кандидата, агентства получают после оговоренного в договорах с агентствами срока испытания граждан, принятых на вакантные должности;
- Если победивший кандидат отказался от контракта, то агентство платит неустойку государственному органу за срыв найма;
- Оплата агентству от кандидатов исключена, в противном случае агентство теряет лицензию.

Чтобы данные предложения начали реализовываться, требуется произвести изменения в законодательстве о государственной службе, в том числе, в 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» и в Указе Президента «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы РФ». Но, главное, что необходимо – это наличие политической воли к преобразованию системы контрактации гражданских служащих с целью обеспечить изменение отечественной бюрократии, превращение ее в профессиональную, честную и работающую для граждан корпорацию.

---

Skidmore P, Bound K. 2005. *Governance as jazz: meeting the adaptive challenge*. A paper produced in advance of the British Council/Demos Governance Forum to be held in London in March 17<sup>th</sup>-18<sup>th</sup>.