

УДК 34.08
ББК 67.401

З. Р. Мингазова

Кандидат политических наук

РЕАЛИЗАЦИЯ ДЕЛОВОЙ РЕПУТАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ КАК ФАКТОРА ГОСУДАРСТВЕННОЙ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ РФ

В данной статье автор рассматривает процесс институционализации такого явления как «деловая репутация государственного гражданского служащего». В работе проанализирован постсоветский период формирования и эволюции государственной службы в нашей стране, а также становление понятия деловой репутации госслужащего как на уровне нормативно-правового закрепления (на примере региональных актов), так и закрепления в ходе политико-правовой практики. На основе проведенного исследования автор выделяет наиболее важные проблемы и противоречия в сфере функционирования деловой репутации государственных гражданских служащих как фактора кадровой политики.

Ключевые слова: деловая репутация, государственные служащие, кадровая политика, фактор, институционализация, государство.

Z. R. Mingazova

Ph.D. in political science

IMPLEMENTING THE BUSINESS REPUTATION OF CIVIL SERVANTS AS A FACTOR OF STATE PERSONNEL POLICY OF THE RUSSIAN FEDERATION

In this article the author considers the process of institutionalization of such phenomenon as «business reputation of the state civil servant». The paper has analyzed the post-Soviet period of the formation and evolution of civil service in our country, as well as the development of the notion of business reputation as a civil servant at the level of the regulatory-legal framework (on the example of regional acts) and the fastening in the course of political and legal practices. The author highlights the most important problems and contradictions in the sphere of functioning of business reputation of civil servants as a factor of personnel policy.

Key words: business reputation, civil servants, personnel policy, a factor, institutionalization, state

Как показывает анализ нормативных документов и политико-правовой практики, деловая репутация государственных гражданских служащих становится на современном этапе одним из важнейших факторов кадровой политики государства. Этот вывод относится, прежде всего, именно к государственным гражданским служащим, которые составляя своеобразное «ядро» российского чиновничьего класса, во многом определяют авторитет и характеризуют уровень эффективности государственного управления в целом.

Естественно, что на ранних этапах постсоветского формирования и эволюции государственной службы в нашей стране деловая репутация, в современном ее понимании, не играла той роли, которая ей отводится сейчас. В качестве приоритетных задач при подборе и расстановке кадров государственной службы рассматривались несколько иные основания. Как, например, подчеркивают многие авторы, процесс управления кадровой политикой был и продолжает оставаться сферой острейшего столкновения интересов различных политических сил, закулисного противодействия и лоббирования со стороны всевозможных «групп влияния». Между тем эти «группы влияния», как правило, меньше всего интересуют профессиональные качества их кандидатов на различные руководящие должности [1]. Как справедливо отмечает другой автор, анализ кадровой ситуации в государственных органах свидетельствует о негативных тенденциях, к числу которых можно отнести: бессистемность в подборе и продвижении кадров, их политическая ангажированность, рост правового нигилизма и гражданской инфантильности, снижение интереса к повышению квалификации. Это тем более симптоматично, что сейчас, как никогда, осознается необходимость создания таких условий, при которых Россия уже в ближайшем будущем должна обеспечить себя кадрами специалистов высшей квалификации, способными решать любые государственные вопросы, сколь бы сложны они не были [2].

В условиях постепенного перехода от авторитарных методов государственного управления, доминировавших в 1990-ые годы, к демократическим и одновременно политико-правовым способам менеджмента, когда, по справедливому замечанию одного из политических лидеров Д.А. Медведева, в нашей стране должен быть провозглашен и осуществляться принцип «диктата права», именно деловая репутация государственных гражданских служащих выдвигается как фактор современной кадровой политики на первый план, превращаясь в один из главных признаков профессиональной квалификации работников государственной службы и индикаторов эффективности государственного управления в целом.

Задача модернизации всего общественного устройства нашей страны, сформулированная как приоритетная в самое последнее время, в полной мере, относится к проблеме деловой репутации государственных гражданских служащих. Как известно, необходимость модернизации государственной кадровой политики на современном этапе развития Российской Федерации осознается не только первыми лицами государства и

исследователями этой проблемы, но и многими представителями формирующегося в стране гражданского общества. Как отмечал Президент РФ В.В. Путин, «переход на инновационный путь развития страны должен быть связан, прежде всего, с масштабными инвестициями в человеческий капитал. Развитие профессионального потенциала человека – это не только сегодня основная цель государства, но и в долгосрочной перспективе абсолютный национальный приоритет России» [3].

Ныне действующий Председатель Правительства РФ Д.А. Медведев в своих выступлениях и докладах многократно обращался и продолжает оказывать особенное внимание проблемам совершенствования кадровой политики именно с позиций подготовки и подбора управленческих кадров, обладающих высоким, соответствующим современным требованиям, уровнем деловой репутации. Реагируя на многочисленные обращения граждан страны, Д.А. Медведев в период своего президентства в своем персональном видеоблоге постоянно затрагивал проблемы кадрового резерва, в том числе – применительно к государственным гражданским служащим. Например, там отмечается, что на протяжении всех советских и постсоветских реформ в России отечественная наука выживала и выжила за счет энтузиазма и преданности своему делу людей, высококвалифицированных кадров, однако вновь выросшие поколения молодых специалистов не хотят идти в бюджетные учреждения на те мизерные оклады, которые там существуют. В дискуссии, развернувшейся на видеоблоге Президента РФ, некоторые граждане делают акцент на том, что на местах чиновникам нет мотивации менять что-либо в своей и так неплохой жизни и что планы высшего руководства страны им чужды. Им конкретно не нужны действительно инициативные, умные и самостоятельно мыслящие люди, готовые принимать нестандартные решения. Если есть другие примеры, то это скорее исключение из правила. В итоге нарастает проблема, когда приходящие в органы власти со своими нуждами граждане профессионально выше тех чиновников, с которыми им приходится иметь дело. Но ведь чиновника, который явно устарел для нужд общества, не подвинешь. То есть, это сформированные на долгие года тормоза любой модернизации. Критикуется и существующая система оценки эффективности деятельности чиновников. Оценка эффективности работы чиновника, как отмечают некоторые блоггеры, сейчас основана на исполнении должностной инструкции, в которой прописаны некие действия. Если все действия произведены, то формально чиновник выполнил задание. А реалии сегодняшнего дня требуют от чиновника умения добиваться положительного результата.

Сегодня необходимо научить чиновника решать поставленную задачу, добиваться положительного результата при помощи ресурсов, которые ему предоставляет государство, для выполнения своих функций [4].

Сам феномен модернизации, на наш взгляд еще не до конца осмысленный российской обществоведческой наукой, ставит перед исследователями задачу формулировки ведущих направлений этого процесса применительно к различным сферам и областям общественно-политического развития страны. Естественнo, что «модернизировать» возможно лишь то, что уже создано и функционирует, но не совсем эффективно и не на уровне современных требований. Относительно деловой репутации государственных гражданских служащих, исходя из анализа ее содержательных составляющих, необходимо выделить следующие направления модернизации. Во-первых, это те элементы, которые нуждаются лишь в небольшом совершенствовании уже имеющихся элементов. Это такие явления, как: а) совершенствование процедуры проведения конкурса на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы; б) совершенствование процедуры аттестации и квалификационного экзамена государственных гражданских служащих; в) совершенствование формирования кадрового резерва; г) совершенствование нормативно-правовой базы, касающейся исследуемого явления; д) организация всестороннего обеспечения карьерного роста государственного гражданского служащего; е) совершенствование системы образования в сфере государственной гражданской службы; ж) создание единого механизма отбора граждан на государственную гражданскую службу; з) совершенствование содержания контракта или должностного регламента о прохождении государственной гражданской службы и т.п. Во-вторых, модернизация как процесс радикального совершенствования того или иного явления требует создания и практического применения принципиально новых способов и методов создания и поддержания деловой репутации. Это, например, такие мероприятия, как: а) выработка единой методики оценки деловой репутации государственного гражданского служащего; б) создание соответствующего информационного обеспечения деловой репутации служащего; в) учет и применение уровня деловой репутации при продвижении по службе и выплате стимулирующих и премиальных выплат; г) использование общественного мнения при аттестации государственного служащего; д) создание системы подготовки гражданских служащих на основе принципов качества и непрерывности и т.д.

Присоединяясь к точке зрения В.М. Анисимова, который, на наш

взгляд, предлагает наиболее емкую, но в тоже время более «адресную» формулировку понятия «кадровая политика», мы исходим из того, что деловая репутация государственных гражданских служащих выступает именно одним из основных факторов кадровой политики, т.к. само понятие «фактор» определяется в ведущих академических словарях русского языка как «движущая сила, причина какого-либо процесса, явления; существенное обстоятельство в каком-либо процессе, явлении» [5,6,7,8]. При этом деловая репутация государственных гражданских служащих в значительной степени на современном этапе и в возрастающем значении в будущем выполняет роль «установления профессиональных критериев, стандартов и квалификационных требований к кадрам, обеспечивающих их эффективную профессиональную реализацию в конкретно-исторических условиях развития страны» [9]. Одновременно, если рассматривать кадровую политику не как самоцель, а как инструмент создания механизма эффективного и гармоничного взаимодействия власти и гражданского общества, деловая репутация государственных гражданских служащих в силу того, что она формируется на основе оценки деловых, общекультурных и личностных качеств чиновников, выступает в качестве важнейшего критерия профессионализма государственных служащих со стороны не только государства, но и широких слоев населения – «управляемых».

Важной теоретической проблемой деловой репутации государственных гражданских служащих как фактора современной кадровой политики выступает соотношение общих закономерностей и специфических особенностей ее функционирования. Анализ нормативных документов и конкретной политической практики позволяет выделить в этом смысле взаимодействие общефедеральных, региональных и отраслевых тенденций. Наличие разных подходов к определению основных элементов деловой репутации государственных гражданских служащих следует уже из анализа соответствующей нормативно-правовой базы о государственной гражданской службе в РФ. Например, Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» выдвигает к государственному служащему в качестве квалификационных требований уровень профессионального образования, стаж гражданской (иной государственной) службы или стаж работы по специальности, профессиональные знания и навыки, необходимые для исполнения должностных обязанностей, среди которых тот или иной уровень профессионального образования (в зависимости от групп должностей) является общеобязательным по всей стране. В то же время такая характеристика как стаж гражданской (иной

государственной) службы или стаж работы по специальности федеральный закон относит к ведению регионов – субъектов РФ (исключение составляет федеральная государственная гражданская служба – для нее показатели устанавливает Президент РФ). При этом в данном законе прописано также, что каждый государственный орган устанавливает в качестве квалификационных признаков профессиональные знания и навыки.

Исходя из вышеизложенного, необходимо сделать вывод, что региональные и отраслевые особенности требований к деловой репутации государственных гражданских служащих заложены уже в самой правовой сути федерального закона. Поэтому представляют большой научный и практический интерес результаты сравнительного анализа квалификационных требований, предъявляемых к государственным служащим, которые сформировались в различных региональных законах и отраслевых нормативных материалах. Например, в законе Республики Башкортостан «О государственной гражданской службе РБ» в зависимости от группы должностей устанавливаются следующий стаж государственной и (или) муниципальной службы или стаж работы по специальности: высшая группа должностей – стаж службы не менее шести лет или стаж работы по специальности не менее семи лет; главная группа должностей – стаж службы не менее четырех лет или стаж работы по специальности не менее пяти лет; ведущая группа должностей – стаж службы не менее двух лет или стаж работы по специальности не менее четырех лет. Старшая и младшая группы должностей – требования к стажу не предъявляются. Также в данном законе отмечено, что в число квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам по отдельным должностям гражданской службы может входить знание башкирского языка как государственного языка РБ [10].

В то же время в соответствующем законодательстве Республики Татарстан, в сравнении с Республикой Башкортостан, проявляются следующие различия. Во-первых, требования к стажу государственной службы или стажу работы по специальности градуировано не только по группам, но и по категориям должностей. Так, для замещения должностей государственной службы категорий «руководители» и «помощники (советники)» высшей группы должностей необходим стаж государственной службы на должностях главной или ведущей группы не менее трех лет, либо стаж работы по специальности не менее семи лет. Относительно других групп и категорий стаж службы или работы по сравнению с нормами закона Республики Башкортостан требования также разнятся. К тому же данный закон устанавливает, что при замещении должностей определенных

категорий и групп лицами, имеющими ученую степень, соответствующую направлению деятельности, по решению руководителя государственного органа квалификационные требования к стажу государственной службы или стажу (опыту) работы по специальности могут не учитываться [11].

Интересен в этом плане и Закон Краснодарского края «О государственной гражданской службе Краснодарского края». Так, данный нормативный правовой акт дополняет положения вышеупомянутого федерального закона по поводу уровня профессионального образования, а именно тем, что требования к направлению и квалификации профессионального образования по должностям гражданской службы устанавливаются правовым актом соответствующего государственного органа Краснодарского края. Требования к стажу гражданской (или иной государственной) службы или опыту работы также ранжированы по группам, как и в законе Республики Башкортостан, однако и здесь имеется своя градация. Например, к высшим должностям предъявляется минимальный стаж службы от четырех до шести лет или стаж (опыт) работы по специальности не менее пяти лет; к главным должностям – минимальный стаж службы от трех до пяти лет или стаж (опыт) работы по специальности не менее четырех лет и др. В данном акте уточнено, что квалификационные требования к минимальному стажу службы и стажу (опыту) работы по специальности устанавливаются каждым государственным органом самостоятельно в пределах рамок, представленных законом, что порождает еще большую разнообразность этих требований [12].

Наряду с прописанными в законодательстве, т.е. нормативно установленными основаниями состояния и эволюции деловой репутации государственных гражданских служащих, существуют также и региональные, а также отраслевые особенности, задаваемые: во-первых, спецификой этнодемографического и социокультурного развития регионов; во-вторых, тем или иным этнополитическим статусом субъекта РФ; в-третьих, сложившейся в данном регионе системой традиций, норм обычного права и религиозных предпочтений населения. Например, при определении уровня деловой репутации государственного гражданского служащего в полиэтничных регионах России невозможно игнорировать этнический состав населения, т.е. объекта государственного управления. При этом в большинстве российских регионов преобладают биэтнические проблемы, вызванные проживанием там местного титульного и русского (русскоязычного) населения. В то же время в отдельных российских регионах состав населения имеет чрезвычайно полиэтническую структуру,

что порождает необходимость знания менталитета, культуры и языков проживающих здесь этносов. Неизбежно существуют различия в содержании деловой репутации государственных гражданских служащих, задаваемые этнополитическим и федеральным статусом субъекта РФ. Например, применительно к крупнейшим российским мегаполисам (Москва, Санкт-Петербург и т.д.) основные требования к деловой репутации государственных гражданских служащих, вероятно, должны отличаться от требований, формируемых в краях и областях, а последние, в свою очередь, скорее всего, могут отличаться от аналогичных показателей республик в составе России. Наконец, очень часто существенное влияние на уровень деловой репутации государственного гражданского служащего оказывают уровень знания, понимания и использования чиновником в своей работе конфессионального состава и доминирующих в данной местности норм обычного права. Показательный и очень сложный пример в этом смысле представляют многие субъекты РФ, расположенные в кавказском макрорегионе России.

Региональные особенности функционирования деловой репутации государственных гражданских служащих формируются также на основе: во-первых, уровня и направлений развитости гражданского общества в данной местности; во-вторых, количества и влияния составляющих основу гражданского общества общественных объединений и организаций; в-третьих, структуры и иерархии рангов ценностей, выдвигаемых на данной территории в качестве доминирующих. Естественно, что требования к деловой репутации государственных гражданских служащих в регионах с высокоразвитым гражданским обществом значительно более жесткие, чем там, где оно не очень совершенно. Одновременно государственные гражданские служащие, осуществляющие свою профессиональную деятельность в социальном пространстве с большой плотностью самодетельных общественных объединений и организаций, должны отличаться по параметрам своей работы от служащих тех регионов, где общественные организации представлены слабо. Нельзя не отметить и того, что очень часто сами этнические, конфессиональные и социокультурные особенности данного региона предъявляют особые требования к профессиональным навыкам государственных гражданских служащих, которые обязаны учитывать в своей работе поселенческую, гендерную, конфессиональную и этнокультурную специфику данной местности.

Таким образом, исходя из выше проведенного анализа, можно сделать основной вывод, что в настоящий момент одним из наиболее важных

теоретико-методологических вопросов функционирования деловой репутации государственных гражданских служащих как фактора кадровой политики выступают сложившиеся в этой сфере проблемы и противоречия. В качестве основных проблем в этой области, на наш взгляд, можно выделить следующие: а) обезличенный, формальный подход, основанный на описании документов, к оценке уровня развитости деловой репутации государственных гражданских служащих; б) нарушение принципов объективности, прозрачности и непрерывности проведения конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы; в) низкий уровень самих конкурсных процедур, не позволяющих выявить уровень деловой репутации кандидата, одни и те же вопросы повторяются из конкурса в конкурс; г) незнание государственными гражданскими служащими основ о своей деловой репутации, апатия к повышению уровня своей деловой репутации; д) отсутствие строгой, четкой и слаженной нормативно-правовой базы по вопросам деловой репутации государственных гражданских служащих; е) довольно низкий уровень этики в рядах государственных гражданских служащих, что создает дополнительные трудности при формировании и развитии их деловой репутации; ж) дистанцированность государственных гражданских служащих от населения, интересы которого они должны представлять и защищать, отсутствие или низкая роль опросов населения о качестве предоставленных услуг или по оценке деловой репутации служащего.

А на основе вышеназванных проблем в системе формирования и развития деловой репутации государственных гражданских служащих детерминируются следующие ведущие противоречия: а) противоречие между необходимыми профессиональными навыками специалиста и предъявляемыми требованиями формального характера; б) противоречие между провозглашенными официально высокими требованиями к профессиональной квалификации государственных гражданских служащих и преобладанием при подборе кадров корпорационных способов, имеющих в большей степени латентный характер; в) противоречие между довольно высоким уровнем престижа вузовских управленческих специальностей и нежеланием большинства выпускников работать в соответствии с полученным дипломом; г) противоречие между высокими ожиданиями общества по отношению к деловой репутации государственных служащих и иногда довольно низким уровнем качеств самих чиновников; д) противоречие между необходимостью внимательного отношения к потребностям населения и бюрократическим поведением государственных

гражданских служащих в отношении с простыми гражданами; е) противоречие между формальным возрастом для замещения определенных должностей государственной службы и реальным уровнем деловой репутации претендента; ж) противоречие между желанием снести на нет коррупционные явления в среде государственных гражданских служащих и низким уровнем оплаты труда при одновременном отсутствии дополнительных социальных гарантий, особенно для служащих среднего и нижнего звена; з) противоречие между факторами мотивации выбора профессии государственного гражданского служащего и собственно главной и единственной целью данной профессии.

ЛИТЕРАТУРА

1. Граждан В.Д. Государственная гражданская служба: учебник. – М.: КНОРУС, 2007. – 796 с.
2. Лукьяненко В.И. Государственный аппарат России: проблемы организации, управления, контроля. М.: РАГС, 2004. – 414 с.
3. Выступление Президента РФ В.В. Путина на расширенном заседании Государственного совета «О стратегии развития России до 2020 года» (Москва, Кремль, 8 февраля 2008 г.). – Режим доступа: http://www.youthrussia.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=70&Itemid=103.
4. Комментарии к темам по модернизации // Videоблог Президента РФ Д.А. Медведева – Режим доступа: <http://блог.президент.рф/search/?query=модернизация+кадровой+политики>
5. Современный словарь иностранных слов. – М.: Русский язык, 1993. – 740 с.
6. Ефремова Т. Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный [Электронный ресурс]. – М.: Русский язык, 2000. – Режим доступа: <http://www.efremova.info/>.
7. Ожегов С.И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка [Электронный ресурс]. – Режим доступа: // <http://www.ozhegov.org/>.
8. Большой толковый словарь русского языка [Электронный ресурс] / Под. ред. С. А. Кузнецова. – Режим доступа: // <http://www.gramota.ru/slovari/info/bts/>.
9. Анисимов В.М. Кадровая политика России: философская и функциональная основы // Вопросы философии. – 2010. – № 4. – С. 48-60.
10. Закон Республики Башкортостан от 18.07.2005 г. № 206-з : (ред. от 23.06.2011) «О государственной гражданской службе Республики Башкортостан» // СПС «Консультант Плюс. Республика Башкортостан».
11. Закон РТ от 16.01.2003 г. № 3-ЗРТ : (ред. от 19.05.2011) «О государственной гражданской службе Республики Татарстан» // СПС «Консультант Плюс. Республика Татарстан».
12. Закон Краснодарского края от 31.05.2005 г. № 870-КЗ : (ред. от 01.03.2011) «О государственной гражданской службе Краснодарского края» // СПС «Консультант Плюс. Краснодарский Край».

REFERENCES

1. Grazhdan V.D. *Gosudarstvennaia grazhdanskaia sluzhba: uchebnik* [Civil service: a textbook]. Moscow, KNORUS, 2007. 796 p.
2. Luk'ianenko V.I. *Gosudarstvennyi apparat Rossii: problemy organizatsii, upravleniia, kontrolia* [The state apparatus Russia: problems of organization, management, control]. Moscow, RAGS, 2004. 414 p.
3. Statement by the President of the Russian Federation VV Putin at the expanded session of the State Council, "Russia's Development Strategy to 2020" (Moscow, Kremlin, February 8, 2008). Available at: http://www.youthrussia.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=70&Itemid=103. (accessed 28 August 2013).
4. Comments on the issues of modernization // Video Blog Russian President Dmitry Medvedev. Available at: <http://блог.президент.рф/search/?query=модернизация+кадровой+политики> (accessed at: 28 August 2013).
5. *Sovremennyi slovar' inostrannykh slov* [A modern dictionary of foreign words]. Moscow, Russkii iazyk, 1993. 740 p.
6. Efremova T. F. *Novyi slovar' russkogo iazyka. Tolkovo-slovoobrazovatel'nyi* [New Dictionary of Russian language. Glossary and word-formation]. Moscow, Russkii iazyk, 2000. Available at: <http://www.efremova.info/> (accessed at: 28 August 2013).
7. Ozhegov S.I., Shvedova N. Iu. *Tolkovy slovar' russkogo iazyka* [Dictionary of Russian language]. Available at: <http://www.ozhegov.org/> (accessed at: 28 August 2013).
8. *Bol'shoi tolkovyi slovar' russkogo iazyka* [Great Dictionary of the Russian language] / *Pod. red. S.A.Kuznetsova* [By Ed. S.A. Kuznetsov]. Available at: <http://www.gramota.ru/slovari/info/bts/> (accessed at: 28 August 2013).
9. Anisimov V.M. Personnel policy of Russia: a philosophical and functional basics. *Voprosy filosofii - Problems of Philosophy*, 2010, no.4, pp.48-60 (in Russian).
10. Law of the Republic of Bashkortostan 18.07.2005 number 206-s (as amended on 23.06.2011) "On the State Civil Service of the Republic of Bashkortostan" / / LFS "Consultant Plus. The Republic of Bashkortostan."
11. Law of the Republic of Tatarstan 16.01.2003, № 3-LRT (as amended on 19.05.2011) "On the State Civil Service of the Republic of Tatarstan" / / LFS "Consultant Plus. The Republic of Tatarstan".
12. Krasnodar Region Law of 31.05.2005 № 870-CP (as amended on 01.03.2011) "On the State Civil Service of the Krasnodar Territory" / / LFS "Consultant Plus. Krasnodar region."

Информация об авторе

Мингазова Зульфья Раисовна (Россия, г. Уфа) – Кандидат политических наук, Старший преподаватель. Башкирский государственный аграрный университет. E-mail: ZR1986@yandex.ru

Information about the author

Mingazova Zul'fiia Raisovna (Russia, Ufa) – Ph.D. in political science, senior lecturer. Bashkir State Agrarian University. E-mail: ZR1986@yandex.ru