

**Рой О.М.**

## ТРАНСФОРМАЦИЯ СИСТЕМЫ ПОДГОТОВКИ КАДРОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ

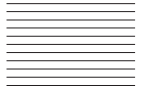
### Аннотация

*В статье рассматривается процесс трансформации системы подготовки кадров государственного и муниципального управления в условиях административной реформы в России, делается вывод о целесообразности применения принципов административного менеджмента в корпоративном секторе, обосновывается возможность передачи некоторой части государственных функций на аутсорсинг.*

**П**роблема кадров остается одной из основных для отечественной системы государственной и муниципальной службы. Ее острота вызвана не только низким уровнем профессионализма работников публичной власти, но и не сформировавшимся в России спросом на услуги квалифицированных специалистов. Не секрет, что зачастую работниками органов власти становятся случайные люди, не имеющие для своей должности необходимых знаний и навыков, подобранные исключительно по протекции. Такое положение вещей, на наш взгляд, обуславливается, в частности, тем, что отечественная система публичной власти сконцентрирована главным образом на реализации расходных обязательств, к качеству исполнения которых нет четко установленных норм ответственности, тогда как доходная часть наполнения территориальных бюджетов сосредоточена в сфере не-

государственного, корпоративного сектора. Отсутствие строгих требований к экономической подготовке специалистов публичных органов власти и, соответственно, низкая мотивация последних в поддержке опекаемого ими бизнеса сопутствуют неэффективной работе административного аппарата, несоизмеренного имеющимся у него реальным возможностям. На долю государственного (муниципального) сектора экономики приходится не более 10–15% продукции или услуг, в то время как имущественный комплекс, находящийся под контролем органов власти, составляет не менее 30%. Таким образом, сосредоточив в своих руках значительный объем материальных ресурсов, органы власти недостаточно эффективно используют его для исполнения своих непосредственных обязанностей, ограничиваясь функциями административного контроля, доставляющего серьезные проблемы для нарождающегося малого и среднего бизнеса в стране; крупный же бизнес, как правило, уходит от опеки государства, слившись с последним в ряде отраслей национальной экономики.

Преодоление такой ситуации требует вовлечения в сферу государственного и муниципального управления значительного числа квалифицированных специалистов, ориентированных на повышение экономической роли публичных органов власти в развитии современного общества. Ожидаемое в рамках административной реформы сокращение государственных функций должно повлечь за собой значительный отток из сферы государственной и муниципальной службы работников, занятых исключительно реализацией административных и распорядительных функций. Вместе с тем следует ожидать и значительный приток в корпоративный сектор тех, кто способен учитывать публичные интересы власти в осуществлении предпринимательской деятельности. Как показывает европейский опыт развития, исполнение государственных функций разделено между двумя базовыми секторами, один из которых специализируется на осуществлении административных функций и принятии решений, а другой – на их исполнении. Например, в Великобритании в 1988 г. в рамках стратегии сокращения государственных расходов была сформулирована программа «Следующие шаги», в соответствии с которой все правительственные учреждения были разделены на центры формирования политики и учреждения, исполняющие решения. Реформа государственной службы повлекла за собой существенное сокращение расходов министерств и ведомств, в том числе и за счет увольнения части государственных служащих. Ряд правительственных учреждений были преобразованы в квазиадминистративные неправительственные организации (QUANGO) – корпорации, работающие с центрами формирования политики на основе договоров. Выбор таких корпораций осуществлялся, как правило, на конкурсной основе. При этом государственная служба как таковая (с сохранением единой тарифной сетки, привилегий, пенсионного обеспечения и др.) была сохранена лишь для служащих центров формирования политики, а в QUANGO широкое распространение получила служба по контракту. При этом число закрепленных за центрами государственной политики функций не сократилось: они были перераспределены между государственным и частным секторами. Вследствие этого реформа позволила сократить



численность государственных служащих, объем их льгот и привилегий, повысить качество предоставляемых услуг и эффективность управления. Несмотря на то что заработная плата в QUANGO была существенно меньше, чем в частном секторе, это позволило сохранить в сфере исполнения государственных функций опытный и профессионально ориентированный персонал.

Ввиду сложившихся сегодня в России тенденций в области государственной политики ряд федеральных министерств уже вступил на путь создания центров формирования политики и учреждений по ее реализации. Процесс этот, судя по сложности его воплощения в Министерстве обороны РФ, идет очень тяжело и требует тщательного обоснования разделения функций между субъектами. Статус учреждений, осуществляющих деятельность «по поручению» центров формирования политики (министерств, агентств), является низким и несоразмерным с теми выгодами, которые сохраняются у госслужащих. Частный бизнес не спешит внедряться на рынки, осваиваемые публичной властью, по причине их низкой коммерческой привлекательности и высоких административных барьеров. Но, пожалуй, самой главной причиной, сдерживающей процесс вытеснения из сферы государственной службы сектора реализации публичных функций, является кадровый дефицит, а именно отсутствие на рынке труда специалистов, умеющих работать в государственном и муниципальном секторе. Особенностью деятельности в этом секторе экономики является умение представляющих его управленцев извлекать коммерческую выгоду на социально значимых рынках, одновременно выполняя государственные задания, выстраивать взаимовыгодные отношения с органами власти и населением, участвовать в размещении государственных и муниципальных заказов, проектах и программах, проводить публичные акции и пр.

Таким образом, можно усмотреть на отечественном рынке труда явную тенденцию востребованности в менеджерах публичного сектора экономики, способных квалифицированно выстраивать взаимоотношения с органами публичной власти и населением. Как следствие, должны измениться квалификационные требования и к самим гражданским служащим. «Менеджеризация» становится характерной чертой в деятельности публичных органов власти, с учетом которой в отдельных странах (Великобритания, Италия, Нидерланды, Новая Зеландия и др.) уже сегодня налаживается внедрение некоторых рыночных принципов в оценку деятельности государственных служащих. Процесс менеджеризации предполагает создание неправительственных структур, заключающих с правительством на конкурсной основе контракт на исполнение той или иной государственной функции или оказание услуги. Каждый госслужащий несет персональную ответственность за качество предоставляемой при его прямом или косвенном участии услуги, выполняемой функции. Другой стороной менеджеризации выступает необходимость форсированной подготовки большого числа специалистов, умеющих от лица частных компаний выстраивать деловые взаимоотношения с органами власти, готовых и умеющих учитывать интересы публичной власти в реализации

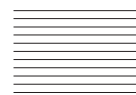
бизнес-проектов, защищать интересы этих компаний от необоснованного воздействия со стороны административных структур.

Существующая система подготовки кадров в области государственного управления имеет сегодня существенные недостатки. В стране насчитывается не менее 150 вузов, получивших лицензию на подготовку специалистов данного профиля, выпускающих ежегодно не менее 1000 кандидатов на замещение должностей государственной и муниципальной службы. Если к этому числу добавить еще выпускников средних учебных заведений профессионального образования, то перепроизводство кадров данной категорий представляется весьма значительным, тем более что в органы публичной власти из этого числа, по нашим подсчетам, попадает не более 3–4%. Поэтому переориентация концепции подготовки специалистов в области государственного и муниципального управления на освоение корпоративного сектора может быть рассмотрена как чрезвычайно перспективная.

Однако этот факт отнюдь не означает низкой заинтересованности общества в высокопрофессиональных кадрах, работающих в органах публичной власти. Крайне актуальной представляется проблема низкой квалификации управленцев в органах местного самоуправления, особенно в сельской местности, на которую приходится свыше 80% численности муниципальных образований. Но выпускники городских вузов неохотно идут работать в сельскую местность, и это не может оставаться без внимания органов государственной власти. Пожалуй, назрела необходимость в воссоздании системы целевого распределения выпускников в сельскую местность, дополняемой адресным увеличением бюджетной квоты на зачисление абитуриентов из села. Одновременно должны быть усилены требования к вузам для получения лицензии на открытие профиля по государственному и муниципальному управлению, в том числе и по программам дополнительного образования. При оптимальной оценке реального потенциала вузов в подготовке специалистов для публичных органов власти и общественного сектора экономики численность вузов, способных оказывать соответствующие услуги, сократится по меньшей мере в два раза.

Предметом совершенствования системы подготовки кадров публичного управления должна стать и дисциплинарная составляющая. Стратегическим направлением этого совершенствования выступает усиление ее экономической ориентации, в рамках которой центральное место будут занимать такие дисциплины, как управление развитием муниципально-образовательного образования, управление проектами и программами, основы стратегического и территориального планирования, управление земельными ресурсами и др. Существующие нормы действующего российского законодательства, особенно в части муниципального регулирования, не могут считаться действенным механизмом решения приоритетных задач органов власти, если представители этих органов не овладели технологиями социального и экономического проектирования.

В каждом муниципальном образовании имеются свои особенности, проявляющиеся в наличии собственной сырьевой и технологической базы, уникального сочетания внутренних и внешних факторов, социокультур-



ных и исторических предпосылок; и поэтому все эти особенности должны быть задействованы местным сообществом для достижения своего конкурентного преимущества. Примечательно, что большинство современных программ переподготовки и повышения квалификации кадров государственного и муниципального управления сегодня преимущественно составляют дисциплины правового блока. Необходимость правовых знаний для специалистов публичного управления несомненна, однако приходится признавать, что эти знания не дают возможности конструировать нестандартные практики.

Реформирование системы подготовки специалистов органов публичной власти хорошо встраивается в двухуровневую систему подготовки «бакалавр–магистр», в рамках которой на первом уровне формируется менеджерская, общеэкономическая компетенция специалиста, подкрепленная знаниями в сфере конституционно-правовых основ развития государства, а на втором – закладываются исследовательские и управленческие технологии, обеспечивающие возможность выпускникам не только владеть исполнительскими практиками, но и позволяющие выстраивать прозрачные и взаимовыгодные отношения между властью и бизнесом, населением и общественными организациями, в чем крайне заинтересовано современное российское государство.

В то же время неразработанной остается система подготовки специалистов для общественного сектора экономики. Наличие в стране значительного числа некоммерческих партнерств, общественных организаций, унитарных предприятий, автономных учреждений требует формирования специальных профессиональных качеств, способных сделать эти предприятия рентабельными и эффективными. Однако по мере вступления страны в полосу затяжного экономического кризиса привлекательность общественного сектора на рынке труда значительно снижается. В то же время существенной трансформации подвергается и содержание самого общественного сектора. В органах государственной гражданской службы проводится радикальное сокращение аппарата, значительная доля работников теряет свой статус гражданских служащих, исполняя присущие власти функции на договорной основе. Утрата статуса государственного и муниципального служащего влечет не только ликвидацию преимуществ, предоставляемых статусом публичного служащего, но и существенно ухудшает экономические возможности «общественного менеджера». Такая тенденция ужесточает и без того достаточно жесткие условия поступления молодых специалистов на гражданскую службу. Усиливающаяся конкуренция на рынке должностей государственной и муниципальной службы, условия проведения конкурса на соответствующие должности существенно сдерживают возможности проникновения молодежи в этот сектор, оттесняя ее на периферию сложившегося рынка труда.

Достаточно любопытным представляется декабрьский (2008 г.) опрос выпускников 2009 г. Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского, поступивших пять лет назад на очную форму обучения по специальности «Государственное и муниципальное управление». Это был целевой набор, инициированный администрацией Омска, в качестве кадровой

поддержки закладываемых в то время реформ в организации городского хозяйства. Ожидаемый приток специалистов должен был пойти в сеть управляющих компаний, нацеленных на демополизацию рынка жилищно-коммунальных услуг, обеспечить расширение номенклатуры оказываемых городом услуг, повысить качество муниципального управления в различных сферах городского хозяйства.

Однако изменения в приоритетах муниципальной реформы, а также финансовый кризис 2008 г. серьезно изменили ситуацию на рынке труда, что значительно повлияло и на систему профессиональной ориентации новоявленных специалистов. Так, из числа 53 опрошенных выпускников только 10 (18,3%) выразили желание работать в органах государственной и муниципальной власти. 49,1% выпускников готовы сделать такой выбор на определенных условиях, среди которых центральное место отводится заработной плате (81,1%), а 32% вообще не связывают будущую жизнь с органами публичной власти. Любопытно, что, несмотря на кризис, подавляющее большинство опрошенных (79,3%) уже определились с местом своей будущей работы: 15,1% опрошенных уже точно могут его назвать, 64,2% могут это сделать с определенной долей уверенности. Не просматриваются черты будущего трудоустройства у 10 выпускников (18,9%). Более половины надеются на удачное трудоустройство в частные предприятия и крупные компании. Сложности в грядущем трудоустройстве стимулируют 54,7% опрошенных на продолжение образования: 30,2% – на второе высшее, 15,1% – в магистратуру, 9,4% – в аспирантуру. 37,5% пока не могут сделать выбор, и только 7,5% (4 человека) посчитали свое образование завершившимся.

Интересным выглядят миграционные ориентации молодых специалистов, среди которых в последние годы сохраняется тенденция оттока в другие регионы страны. Наиболее высокую уверенность («точно уеду») высказало 17% опрошенных, чуть меньшую – «может быть, уеду» – 30,2%. Традиционно большим остается число выпускников, устремляющихся в западную часть страны – Москву, С.-Петербург, Екатеринбург, Новосибирск.

Многочисленные наблюдения и данные мониторинга распределения специалистов специальности «Государственное и муниципальное управление» показывают, что профиль данной специальности сегодня является весьма востребованным не только в сфере государственной и муниципальной власти. Присущие выпускникам данного профиля хорошее знание законодательства, владение социальными технологиями, приобретенные навыки в организации научных исследований позволяют им успешно работать в корпоративном секторе, субъекты которого крайне заинтересованы в выстраивании с публичными органами власти разнообразных и взаимовыгодных отношений. Наличие этой тенденции дает возможность власти воспользоваться этим шансом и наладить каналы вхождения в корпоративный сектор менеджеров новой волны, способных интегрировать общественный интерес в логику работы предпринимательских структур, стимулировать последние для участия в проектах и программах, предлагаемых органами власти в качестве мер по расширению общественного сектора экономики.