В.В. Василенко

ИНСТИТУТ НЕЗАВИСИМОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ В РАБОТЕ КОМИССИЙ ПО ВОПРОСАМ КАДРОВОЙ РАБОТЫ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

ВАСИЛЕНКО Владимир Владимирович – соискатель кафедры акмеологии и психологии профессиональной деятельности РАГС (e-mail: vasilenkovv@inbox.ru)

Аннотация. *На материалах социологических и акмеологических исследований рассматривается проблема становления института независимых экспертов в системе государственного управления, анализируется практика их деятельности в составе кадровых комиссий государственных органов, предлагаются инновационные подходы к решению данной проблемы.*

Ключевые слова: *независимая экспертиза, акмеологические технологии, кадровая работа, реформирование государственной службы.*

Эффективные технологии и современные методы кадровой работы, направленные на повышение профессиональной компетентности государственных служащих и обеспечение условий для увеличения результативности их служебной деятельности, на создание системы контроля деятельности государственных служащих со стороны институтов гражданского общества, а также оптимизация процедур участия независимых экспертов в работе конкурсных, аттестационных комиссий, комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов являются одними из ключевых направлений федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 – 2013 годы).

В рамках реализации положений этой программы ученые РАГС провели научно-исследовательскую работу на тему «Разработка квалификационных требований к уровню и характеру профессиональных знаний и опыту работы независимых экспертов, приглашаемых для участия в работе конкурсных, аттестационных комиссий и комиссий по урегулированию конфликта интересов, и методики их отбора». На этой основе переосмысливается парадигма государственного управления.

Успех реформирования государственной и муниципальной службы во многом определяется состоянием кадрового обеспечения, поскольку в условиях реформ органы государственной власти и государственные служащие вынуждены пересматривать привычные традиционные методы управления, внедрять новые технологии, ориентированные на результат,

постоянно повышать эффективность своей деятельности. Для реализации этих целей совершенствуются: современные методики проведения конкурсов на замещение вакантных должностей, аттестации государственных служащих, их ротации, формирования кадрового резерва, решения других кадровых вопросов; обогащаются методики достижения объективности и комплексности оценки профессиональных знаний и навыков граждан при проведении конкурсов на замещение вакантных должностей и на включение в кадровый резерв государственной службы. Предпринимаются реальные шаги для реализация принципа равного доступа к государственной службе через объявление конкурсов на высокие должности. Например, по объявлению о конкурсе на должность заместителя министра по развитию информационных технологий в Ульяновской области получено огромное количество заявок со всей страны.

Развивается система кадрового резерва на замещение должностей государственной гражданской службы с включением в его состав не только государственных служащих. По данным квалификационных экзаменов оцениваются результаты профессиональной служебной деятельности гражданских служащих

В процессе практического применения многих новых начинаний выявляются проблемы, требующие всестороннего научного изучения. Выяснилось, что в современной практике управления государственной службой существуют противоречия:

между актуальной потребностью в проведении различного рода экспертиз в системе подбора кадров управления и готовностью отработанных технологий и систем в ее проведения;

между потребностью в акмеологических технологиях экспертной оценки в системе подбора кадров управления (они позволяют объективно оценивать личностные и деятельностные параметры профессионализма руководителя, возможности и перспективы его развития) и способностью в удовлетворении соответствующими разработками в этой области;

между острой потребностью в квалифицированных экспертах для осуществления экспертиз в системе подбора кадров управления и удовлетворенностью в обеспечении этими программами, профессиональной подготовленностью и уровнем квалификации экспертов, а также уровнем акмеологической культуры руководителей и специалистов государственной службы в области осуществления экспертной работы.

Актуальность этих проблем подтверждается данными анализа использования экспертного потенциала в сложившейся практике кадровой работы. Сегодня распространена практика участия независимых экспертов в кадровых комиссиях государственных органов скорее в качестве свидетелей, чем активных субъектов социального контроля. Если независимые эксперты находятся в подчиненном положении и лишены возможности принимать самостоятельные решения, то их участие в данной деятельности лишено смысла.

Экспертный опрос по проблеме: «Отбор и оптимизация процедуры участия независимых экспертов в работе кадровых комиссий (конкурсных и др.) государственных органов» (июнь 2010) преследовал цель раскрыть основные факторы уязвимости современной организации процедуры аттестации, конкурсов или рассмотрения вопросов, связанных с конфликтом интересов и коррупционных действий государственных служащих; выявить отношения респондентов к различным инструментам и механизмам возможного совершенствования института независимых экспертов в работе с персоналом государственной службы.

В анкету опроса были включены четыре блока вопросов: 1) развитие института независимых экспертов и определение условий их отбора; 2)квалификационные требования к независимым экспертам, 3) создание федерального (регионального) банка данных независимых экспертов кадровой работы, условия работы, 4) стимулирование труда независимых экспертов.

В состав целевой группы экспертов входили:

государственные служащие, проходившие аттестацию или конкурс на занятие должности в системе государственной службы, в том числе имеющие опыт работы в кадровых комиссиях государственных органов или рассмотрения вопросов, связанных с конфликтом интересов и коррупционных действий госслужащих;

независимые эксперты, имеющие опыт работы в кадровых комиссиях (конкурсных, аттестационных) или опыт рассмотрения вопросов, связанных с конфликтом интересов и коррупционных действий госслужащих;

потенциальные независимые эксперты – работники негосударственных организаций, в том числе научно-исследовательский и профессорско-преподавательский состав научных и учебных заведений, специализирующийся в данной предметной области;

потенциальные независимые эксперты – граждане и представители негосударственных организаций, имеющие практику взаимодействия с органами власти или опыт получения государственных услуг.

Такой состав экспертов позволил всесторонне рассмотреть проблему участия независимых экспертов в работе кадровых комиссий государственных органов власти.

Результаты социологического исследования показали, что «степень влияния независимых экспертов» незначительна, т.е. они либо «не влияют», либо «слабо влияют» на проведение конкурсов (53,1 %), аттестацию (44,4 %), квалификационные экзамены (38,1 %), рассмотрение требований к служебному поведению (55,1 %), урегулирование конфликтов интересов (58,8 %), снижение коррупции в органе власти (75,1 %). При этом респонденты единодушны в том, что утверждение квалификационных характеристик независимых экспертов проблему снижения уровня коррупционных рисков в системе государственной службы не решит (44,4%).

Требуется значительное изменение деятельности как независимых экспертов, так и кадров государственных органов*.

Следует отметить, что в кадровые комиссии направляются независимые эксперты, имеющие достаточно хорошую квалификацию. Проблема в степени их вовлеченности в процесс отбора кадров, более четком определении их функций и задач, а самое главное, – в действительном обеспечении независимости от руководителей организации, в которой проводится конкурс, аттестация или рассматриваются вопросы, связанные с конфликтом интересов. В результате экспертного опроса выявилось, что удовлетворенность состоянием дел в обозначенной проблеме отсутствует. Всего 10,6 % опрошенных отметили, что независимые эксперты сильно влияют на проведение конкурсов, при этом 65,1 % уверены в том, что их влияние слабое или умеренное. Подавляющее число респондентов (90,5 %) полагает, что их влияние на повышение качества работы госслужащих слабое или умеренное, или вообще отсутствует.

Не оправдала себя опора при выполнении отбора независимых экспертов исключительно на органы власти, на специально предназначенные для этого государственные структуры. Это рассматривается как стремление выбрать наиболее удобных и послушных кандидатов, которые выполнят и подпишут все, что скажут руководители государственного органа или их кадровых служб, а по сути, – сознательное построение «карманной» системы социального контроля.

---

* Экспертный опрос «Отбор и оптимизация процедуры участия независимых экспертов в работе кадровых комиссий (конкурсных и др.) государственных органов» проведен в рамках НИР «Разработка квалификационных требований к уровню и характеру профессиональных знаний и опыту работы независимых экспертов, приглашаемых для участия в работе конкурсных, аттестационных комиссий и комиссий по урегулированию конфликта интересов, и методики их отбора», шифр темы – 10.002» в июне 2010 года с участием автора. Целевые группы: 1) госслужащие, проходившие конкурс или аттестацию на занятие вакантной должности в системе государственной службы; 2) госслужащие, имеющие опыт работы в кадровых комиссиях (конкурсных, аттестационных и др.) государственных органов; 3) независимые эксперты, имеющие опыт работы в кадровых комиссиях (конкурсных, аттестационных и др.) государственных органов; 4) потенциальные независимые эксперты: работники образовательных организаций, имеющие непосредственное отношение к исследуемой проблеме – научно-исследовательский и профессорско-преподавательский состав научных и учебных заведений, специализирующихся в данной предметной области; 5) потенциальные независимые эксперты: граждане и представители общественных и других негосударственных организаций, имеющие широкую практику взаимодействия с органами государственной власти.

Опрошено 160 экспертов по 32 человека каждой целевой группы пропорционально полу и возрасту. В качестве экспертов выступили госслужащие федеральных и региональных органов исполнительной власти – слушатели краткосрочных курсов РАГС, а также значительная группа независимых экспертов, участвующих в работе кадровых комиссий.

Такое желание органов власти вызвано объективными причинами, например, чувством ответственности за порученное дело, «страхом», боязнью, что независимые эксперты, представляющие незрелые институты гражданского общества, не смогут объективно судить о специфике работы органов власти. Вместе с тем выявились субъективные аспекты, заключающиеся в непонимании назначения и роли институтов гражданского общества в процессах демократизации государственного управления. Опрос показал, что представители гражданского общества ассоциируются с толпой, которая покушается на ресурсы государства и не способна конструктивно решать общественные проблемы. Такое представление не позволяет обеспечить государственно-общественный характер института независимых экспертов и приводит к неопределенности их правового статуса.

Среди институтов гражданского общества на современном этапе развития есть независимые эксперты, способные квалифицированно выполнять эту работу. Особенно важны эксперты-практики, которые имеют в прошлом опыт работы в органах власти. Применительно к ним респонденты выделили соответствующие формы их участия:

оценка профессиональной компетенции и исполнения должностных обязанностей независимыми экспертами-практиками (70%);

помощь в подготовке материалов к заседанию комиссий в рамках своих функций (48,8 %);

помощь в подготовке итоговых документов комиссий в рамках своих функций (20 %).

Еще более высоко оценены эксперты высшей квалификации, ведущие научные исследования в области развития системы государственного управления, либо занимающихся подготовкой кадров для государственной службы. Данные опроса показали, что они могут вполне профессионально судить о проблемах развития государственной службы и степени профессионального и личностного развития ее кадров. Это важно еще и потому, что обновление знаний и умений государственных служащих по содержанию и темпам не согласуется с социальными инновационными изменениями, ускоренно развивающимися в российском обществе и его внешней среде. Эксперты высшей категории способны не только оценить качество организационной культуры органа власти и уровень профессионального развития государственных служащих, но и проконсультировать органы власти по многим инновационным аспектам: как совершенствовать систему управления с точки зрения организационного развития государственного служащего; помочь воплотить в жизнь инновации или обеспечить безболезненное вхождение в новую должность и проч.

В числе видов деятельности экспертов высшей квалификации респонденты выбрали: оценку степени профессионального развития, карьерного роста, самосознания, самореализации, самоконтроля, степени использования потенциала государственного служащего (51,9%); помощь в подготовке рекомендаций по личностному развитию, карьерному росту государственных служащих (31,9 %).

Для усиления антикоррупционных и антидискриминационных мер и создания транспарентных прозрачных отношений в системе государственного управления предлагается включать в комиссии экспертов представителей гражданского общества. Отношение респондентов к данной группе экспертов оказалось позитивным, они отнесли к их компетенции: оценку соблюдения государственными служащими принципа служения отечеству, а не конкретному должностному лицу (40 %); оценку соблюдения государственными служащими требований к служебному поведению и этики, ограничений, налагаемых на них, при заключении трудовых договоров (30,6 %) и проч.

По результатам проведенного исследования и изучения содержания квалификационных требований к независимым экспертам, участвующим в комиссиях по вопросам кадровой работы, выявилась объективная необходимость детально исследовать процедуры отбора, ротации и использования независимых экспертов. В результате были разработаны и частично апробированы:

Положение о независимых экспертах, методические рекомендации по отбору независимых экспертов в комиссии по вопросам кадровой работы в системе государственной службы, включающие набор квалификационных требований, а также ограничений и запретов, предъявляемых к кандидатурам в независимые эксперты;

рекомендации по внедрению в государственных органах организационных механизмов, способствующих расширению возможностей участия независимых экспертов в рассмотрении кадровых вопросов на государственной службе; инструментарий, обеспечивающий реализацию разработанных процедур и механизмов участия независимых экспертов в работе кадровых комиссий.

В российских реалиях для успешного использования экспертного потенциала следует определить главное звено в становлении современных механизмов формирования государственных решений в области кадровой политики. Это звено может быть выявлено в специфике принятия кадровых решений, наличии рисков, продуцирующих снижение профессиональной компетентности кадров государственной службы. Это связано с дефицитом современных кадров в органах власти, способных продуцировать инновационные подходы в профессиональной деятельности.

Потребность к инновациям обусловлена как процессами, происходящими на современном этапе реформы государственной службы, настоятельно требующей от кадрового персонала освоения новых знаний, использования новых жизненных ресурсов и резервов, овладения новыми методами, методиками и технологиями экспертной оценки государственных служащих с использованием новейших научных психолого-акмеологических разработок, так и нарастающими кризисными процессами в мире. Поэтому так важна опережающая экспертная оценка подготавливаемых к заседанию кадровыми комиссиями решений, обеспечивающими объективность и отсутствие факторов, стимулирующих коррупцию. Уже сейчас рождают-

ся новые формы участия в совершенствовании кадровой работы полноценное включение в процессы проводимых реформ институтов гражданского общества с учетом ценностных предпочтений граждан. Независимые эксперты, представляющие институты гражданского общества, будут отслеживать степень реализации органами власти интересов и потребностей общества в целом, а не отдельных олигархических групп.

В составе предлагаемых механизмов предусмотрены меры:

оценка независимыми экспертами наличия или отсутствия возможности возникновения конфликта интересов, влияющего на принимаемые комиссией решения; квалификационное тестирование или квалификационный экзамен;

анализ компетентности кандидатов на замещение вакантной должности государственной гражданской службы и оценка их профессионально-личностных качеств; анализ обоснованности оценки профессиональных, личностных качеств и результатов профессиональной служебной деятельности гражданского служащего;

проверка оснований для проведения заседания комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов;

выработка рекомендаций по устранению: нарушений, связанных с дополнительными или незаконными доходами государственных служащих; условий, способствующих возникновению конфликта интересов или нарушению требований к служебному поведению и этики государственного служащего;

психологическое (акмеологическое) тестирование участников конфликта.

В качестве инструментария предлагается набор технологий и процедур, включающих: анкету кандидата в независимые эксперты; анкету самооценки кандидата в независимые эксперты уровня профессиональных знаний по вопросам государственной гражданской службы; экспертные заключения независимых экспертов, выбывающих из состава кадровых комиссий государственных органов в результате ротации; тестовые задания для оценки кандидатов в независимые эксперты, включающие как общие вопросы о деятельности экспертов, так и специальные вопросы, касающиеся порядка проведения конкурсных, аттестационных процедур, квалификационного экзамена, а также работы комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликтов интересов.

Кардинальное решение – позволить экспертам достаточной квалификации от вспомогательной работы перейти к активной деятельности. Так, в период рассмотрения вопросов на комиссии независимый эксперт может обращать внимание на причины выявленных пробелов в работе, рекомендовать эффективные технологии и современные методы решения проблем; подготавливать методические материалы для обеспечения работы комиссий, осуществлять оценивание профессиональной квалификации гражданских служащих; разрабатывать проекты нормативных правовых актов.

Потребность проведения независимыми экспертами работы, выходящей за пределы их участия в заседаниях, подтверждается результатами экспертного опроса. Например, из форм работы, предлагаемых независимым экспертам от институтов гражданского общества вне заседания комиссий, респонденты особо выделили консультации по практике соблюдения этики, принципа служения Отечеству, противодействию коррупции (46,9 %). В числе форм работы независимых экспертов-практиков просматривается большая потребность в консультациях, тренингах по разработке и реализации индивидуальных планов личностного развития (45 % респондентов).

Наибольшая потребность выявлена в сфере оказания консультативной помощи государственным органам со стороны независимых экспертов высшей квалификации – ученых и специалистов по вопросам государственной службы: во внедрении новых кадровых технологий и методик работы с государственными служащими (56,9 % респондентов); экспертно-консультационных услугах кадровым комиссиям, научное сопровождение кадровой работы (56,9 % респондентов).

Привлечение независимых экспертов к разработке или экспертизе критериев результативности является не только формой общественного контроля гражданского общества эффективности деятельности органов власти, но и формой научного сопровождения осуществляемых преобразований в государственной службе России. Такой подход может способствовать решению насущных проблем, связанных с открытостью, конкуренто-способностью, престижностью государственной службы и вполне имеет основания стать реальной практикой. Институт независимой экспертизы – один из инструментов, способствующих достижению поставленных в федеральной программе задач.

Список литературы

Административная реформа в Российской Федерации: сборник статей / под ред. А.М. Буева, О.М. Шестоперова.– М., 2007.

Йонас, Г. Принцип ответственности. Опыт этики для технологической ци-вилизации.– М., 2004.

Карпичев, В.С., Литвинцева, Е.А., Рассказова, И.Н., Яценко, Л.И. Реализация конкурсных стратегий в государственной гражданской службе. – М., 2009.

Организация и проведение аттестации государственных служащих (мето-дические основы). – Изд. 2-е, перераб. – М., 2002.

Пономаренко, Б.Т., Лабекин, В.В. Профессионализм и компетентность государственных служащих: состояние и пути развития / Государственная служба в современной России: сборник статей / РАН. ИНИОН. – М., 2003.