

ОБЪЕКТИВНЫЕ ПРИЧИНЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ЯПОНИИ

Конышев Вячеслав Александрович

студент Кемеровского государственного университета, РФ, г. Кемерово

В конце 1990-х годов многочисленные факты корыстного использования служебного положения высокопоставленными чиновниками, в том числе из министерств финансов, здравоохранения и социального обеспечения, Управления национальной обороны, вызвали возмущение японской общественности, побудили к принятию новых мер, направленных на предупреждение коррупции. В 1999 г. был принят Закон об этике государственного служащего. В дополнение к нему правительственным указом утверждены правила поведения государственного служащего и нормы административных взысканий за их нарушение. Комплекс этих документов введен в действие в 2000 г. [3, с. 120].

Вполне естественно, что вслед за принятием законом и введением новой правительственной структуры в повестку дня административной реформы незамедлительно был включен вопрос о реорганизации созданной в послевоенной Японии системы государственной службы. Сама по себе перестройка правительственного механизма еще не дает достаточных гарантий того, что обновленная структура успешно справится со все более усложняющимися ныне задачами государственного управления и сможет работать более эффективно, чем прежняя.

Первоначальные наброски проекта кадровой реформы были разработаны внутри ЛДП, а в январе 2001 г. ее контуры от имени правительства публично объявил Р. Хасимото, бывший тогда министром, ответственным за административную реформу. Согласно его разъяснениям, «реформа системы общественных служащих» (т. е. не только государственных служащих, но и служащих органов местного самоуправления) должна стать «ядром» всей административной реформы, поскольку речь идет фактически о воздействии на создание и поведение людей, представляющих администрацию, повседневно формирующих и осуществляющих ее планы [3, с. 140].

Под руководством Р. Хасимото были сформулированы основные идеи реформы. Ее главными целями названы, во-первых, изменение сознания и внедрение новых отправных принципов поведения каждого общественного служащего; во-вторых, усиление функций кадрового контроля самой административной организации. Иначе говоря, объектом реформы намечалось сделать одновременно и служащих и организацию, под руководством и контролем которой они исполняют свои обязанности.

В постановке цели воспитания кадров, самостоятельно развивающих свои способности, обладающих чувством долга и гордости за порученное дело, заслуживающих народное доверие, особый акцент сделан на то, чтобы служащие «выполняли свои обязанности в условиях взаимной конкуренции».

В постановке цели воспитания кадров, самостоятельно развивающих свои способности, обладающих чувством долга и гордости за порученное дело, заслуживающих народное доверие, особый акцент сделан на то, чтобы служащие «выполняли свои обязанности в условиях взаимной конкуренции».

«Люди, проявляющие выдающиеся способности и показывающие большие результаты, — подчеркивал Хасимото, — заслуживают особого отношения, и, напротив, жестко наказываются те, кто просто отсиживается в своей организации. Другими словами, следует

попытаться утвердить кадровую систему «воздаяния за заслуги и кары за преступление»» [2, с. 4].

В части, касающейся «совершенствования организации», предложено первоочередное внимание обратить на формирование особой «группы государственных стратегических сотрудников» и на перестройку системы кадрового контроля.

В конце декабря 2001 г. кабинет Дз. Коидзуми одобрил программу реформы системы общественных служащих. В ее преамбуле констатируются снижение за последние годы веры населения в способности японских государственных служащих к надлежащему политическому планированию и возрастающая критика в их адрес по поводу недостаточной ответственности за выполненную работу. Отсюда поставлена задача пересмотра всей кадровой системы, оказывающей большое воздействие на сознание и поведение каждого государственного служащего. С одной стороны, признается целесообразность сохранить существующие высокие требования в отношении профессиональных навыков и умения основных служащих при сохранении их политической беспристрастности, отмечается необходимость поддержать стабильность работы учреждений и обеспечить преемственность нынешней кадровой системы. С другой стороны, выражается стремление привести кадры в соответствие с современными административными требованиями и создать обстановку, побуждающую служащих к максимальному проявлению работоспособности посредством взаимной конкуренции, сделать возможным для правительства при необходимости мобильно и гибко формировать адекватную организационно-штатную структуру.

Конкретно программа реформы начала следующие перемены.

1. Реорганизовать общую правительственную систему кадрового контроля, в которой центральную роль до сих пор играла кадровая палата, учреждаемая при кабинете министров в качестве самостоятельного органа, наделенного значительными правами. Полномочия кадрового контроля (планирование и управление кадрами и организационной структурой) закрепить за каждым министром, расширить возможности кадрового контроля непосредственно со стороны кабинета министров. За кадровой палатой сохранить решение вопросов, касающихся условий службы, внесение рекомендаций по улучшению управления кадрами (в рамках новых норм) и последующий кадровый контроль. Возложить на нее задачу предупреждения протекционизма при кадровых назначениях, отнесенных теперь исключительно к компетенции руководителей министерств.
2. При формировании новой кадровой системы для категории рядовых служащих разработать и внедрить общую для всех министерств систему классификации служащих по уровню их навыков и умения, включающую установление основных рангов и представительных должностей на каждой ступени организации и стандарте требования для соответствующей должности. Министерства могут вносить в общие стандарты способностей служащих дополнения, связанные со спецификой их деятельности. Система такой классификации не распространяется на высших обычных служащих — административных заместителей министров, начальников бюро и управлений, консультантов и т. п. Отдельно от классификации служащих по способностям устанавливать штаты административных органов; повышение служащих в должности осуществлять в пределах, допустимых штатом; лиц, не достигших требуемого уровня профессиональной подготовки, навыков и умения, понижать в ранге.
3. Классификация служащих по их способностям должна стать предпосылкой учреждения новой системы оплаты их труда в зависимости от уровня профессиональной подготовки, служебной ответственности и результатов работы, т. е. личного вклада каждого. Система оплаты служащих должна побудить их к повышению уровня профессиональной подготовки, навыков и умения, служебного рвения в достижении успехов своей деятельности. Вместо нынешнего порядка расчета месячной заработной платы, учредить базовое жалование, а также надбавки за служебную ответственность и за достижения в работе по типу применяемых для поощрения работников на частных предприятиях. Существующие ранее надбавки отменить.
4. Служебную карьеру должна определять новая система оценок, складывающаяся из

базовых показателей кадрового соответствия как важного справочного материала при назначении и увольнении и оценки результатов работы как способа целевого контроля. С целью обеспечения справедливости и аргументированности оценок поручать эту работу нескольким особо подготовленным специалистам. Каждому министерству, помимо общих норм поведения государственных служащих, разрабатывать целевые установки и правила повышения качества административных услуг и эффективности работы.

5. В подготовке и воспитании кадров активно использовать методы, применяемые в частном секторе. Внедрить плановую подготовку кандидатов на руководящие должности в министерствах, включая интенсивное обучение, стажировки, учебу за рубежом и т. д. С целью поддержки служащих в стремлении к самосовершенствованию увеличить число командированных на зарубежное обучение, применять отпуска для учебы и докторантуре и т. п.
6. Изменить порядок оплаты труда высших руководящих служащих, на которых система классификации кадрового соответствия не распространяется: отменить элементы выплат по стажу, установить готовое жалование и две дополнительные выплаты, размеры которых при отсутствии успехов в работе, могут существенно урезаться.
7. В целях «обеспечения кадрового многообразия» модернизировать прием на государственную службу по результатам конкурсных экзаменов, в том числе значительно увеличив численность экзаменуемых; активизировать прием кадров из частного сектора, открыв возможность найма на общественную службу без увольнения с частного предприятия и установив «гибкий порядок» их оплаты; расширить прием женщин на государственную службу во всех ведомствах.
8. Принять меры для предотвращения пагубных последствий явления «спуска с небес», т. е. перехода правительственных чиновников после их увольнения на руководящие должности в общественные предприятия или на частные фирмы. Принципиальная позиция в этом вопросе состоит в том, что лица, увольняющиеся с государственной службы, должны иметь возможность использовать свой опыт на другом месте работы в рамках «надлежащих правил», устанавливаемых правительственными указами. К таким правилам отнесены: согласие на переход со стороны лица, имеющего право кадрового контроля; транспарентность; запрет на определенный период заниматься делами, касающимися лицензий, дотаций, контрактов в сфере прежней служебной деятельности; наказание за нарушение этого запрета; меры по снижению материальной привлекательности в случае перехода чиновников на руководящие должности и общественные предприятия.
9. С целью совершенствования организации каждому министерству предоставить возможность по собственному усмотрению и под свою ответственность формировать организационную структуру и гибко перемещать кадры (проводить реорганизацию в пределах установленного числа секций, офисов). Создать систему перераспределения кадров в особо необходимых случаях между министерствами.
10. Упорядочить труд государственных служащих, в частности, сократить ставший постоянно чрезмерным долгим рабочий день, сверхурочные работы.

Таковы главные пункты правительственной программы кадровой реформы, которая должна охватить общественных служащих, состоящих как на государственной службе, так и в органах местного самоуправления. Судя по правительственной программе, в основе замысла кадровой реформы лежит прежде всего надежда на повышение эффективности администрации за счет внесения сильного конкурентного начала в работу чиновников и обращения к активному использованию классического принципа «воздаяния за заслуги, кара за преступления». Ставится также задача передать кадровый контроль главам министерств и управлений, расширить в правительственном аппарате число сотрудников, призванных стать ближайшими помощниками руководства и набираемых, в частности, из частного сектора, вне общих правил прохождения службы, устранив тем самым «зависимость политиков от бюрократического влияния» [1, с. 16]

Тому и другому мешала прежняя кадровая система, основывавшаяся на послевоенном законодательстве и наличии кадровой палаты, которая была учреждена в свое время в качестве компенсации за лишение государственных служащих права на защиту своих интересов коллективными действиями, включая забастовки.

Список литературы:

1. Коврижкин С.В. Кадровое обеспечение государственной службы в Японии // Японский опыт для российских реформ. М., 1997. Вып. 2. С. 28.
2. Сенаторов А.И. Как избавиться от коррупции? // Япония сегодня. 2001. № 8. С. 6.
3. Сенаторов А.И. Очерки административной реформы в Японии. М.: Ин-т Дальн. Востока РАН. М., 2004. 170 с.