

**Н.Багдасарова**

зав.кафедрой психологии АУЦА

**М.Глушкова**

директор Центра социальной интеграции

## **ВНЕДРЕНИЕ ПРИНЦИПОВ УПРАВЛЕНИЯ МНОГООБРАЗИЕМ В СИСТЕМУ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ**

*Implementation of the principles of diversity management in public and municipal service.*

Управление многообразием подразумевает разработку политики в сферах, требующих учета интересов различных групп (этнических сообществ, женщин, молодежи, лиц с особыми потребностями и т.д.) как на центральном, так и на местном уровнях. Эта деятельность по разработке политики требует определенных знаний, умений и навыков по оценке нужд различных сообществ, налаживанию коммуникации, включению представителей различных групп в процессы принятия решения. Реализация принципов управления многообразием является одним из основных инструментов снижения социального напряжения и предотвращения конфликтов в обществе. В настоящее время основной корпус государственных и муниципальных служащих практически не владеет навыками по разработке и реализации политики включения, которая и обеспечивает учет многообразных интересов населения.

В настоящий момент в связи с переходом на двухступенчатую систему получения высшего образования (бакалавриат и магистратура), а также в связи с текущими реформами в системе государственного управления стандарты профессиональных компетентностей государственных служащих пересматриваются. Таким образом, в ближайшее время появляется реальная возможность для внедрения новых управленческих технологий, включая продвижение в систему принципов управления многообразием.

Новые управленческие принципы могут стать частью профессиональной компетенции этих служащих благодаря продвижению по нескольким каналам: через вузовское образование, систему повышения квалификации государственных и муниципальных служащих, а также через образовательные мероприятия, организованные в рамках различных проектов.

Управление многообразием базируется на нескольких исходных тезисах:

- эффективная работа управления тесно связана с активным контактом власти и населения, административных органов и структур гражданского общества;

- проблемой в этой сфере является избирательный характер контактов власти и населения.

У любого управленца есть отлаженные контакты в местном сообществе или среди организаций гражданского общества, которые он чаще всего использует для получения обратной связи от населения. К сожалению, поддержка мониторинга общественного мнения, а также проведение целевых социологических исследований сегодня в системе практически не практикуются (в том числе и из-за высокой стоимости подобных исследований). С другой стороны, привычные контакты с представителями населения, по крайней мере, на определенном уровне позволяют справляться с дефицитом информации, причем у грамотного управленца такие контакты и связи, как правило, довольно широкие.

В то же время такая система получения обратной связи является источником постоянных управленческих проблем. В результате подобной практики к обсуждению и принятию решений привлекаются одни и те же группы граждан и систематически не привлекаются другие. Такая практика осуществляется ненамеренно, она является результатом того, что дополнительные усилия по установлению обратной связи и вовлечению различных групп в процесс управления по каким-то причинам не производятся. Такой тип общественной политики называется политикой исключения. Хочется подчеркнуть, что она не возникает как реализация «злой воли» или «специальной активности» кого-то из руководителей. Она возникает как бы «естественным» образом именно по той причине, что никакой специальной активности в этой сфере, как раз, и не происходит.

Политика включения, напротив, направлена на то, чтобы охватить в процессе принятия решения все возможные группы населения и делать это постоянно, а не только в отдельных случаях. И эта политика всегда связана с серьезным намерением реализовать именно этот подход, поскольку реальное включение всего населения в процессы управления требует значительных усилий со стороны власти и никогда не происходит «само собой» – как это бывает с политикой исключения.

Межэтническое напряжение, так же как и другие типы социального напряжения, возрастает там, где запросы и нужды отдельных групп не выполняются систематически. И это напряжение становится тем выше, чем больше признаков совпадает у тех групп, которые оказываются исключены. Например, если в местном сообществе из процесса принятия решений исключается вся молодежь (любой этнической принадлежности) или ее нужды не принимаются во внимание, степень риска в сфере усиления напряжения значительно увеличивается, даже если у местной администрации налаженные контакты внутри этнического сообщества или с кем-то из его старших лидеров.

У системы управления на самом деле существует только один выбор: органы управления должны способствовать участию всех этнических групп в жизни общества. Если этого участия не происходит, в сообществах неизбежно будет нарастать изоляция каких-то групп и увеличиваться роль предвзятой политики и практики. Изоляция и дезинтеграция общества, безусловно, во много раз увеличивают риск возникновения конфликтов.

С точки зрения повседневных проблем и необходимости их срочного решения понятно стремление управленцев, в первую очередь, решать те проблемы, которые касаются большинства населения. В *краткосрочной перспективе* исключение недоминирующей группы и ее запросов из повестки дня при разработке политики может показаться большинству эффективным и целесообразным решением. Однако *в долгосрочной перспективе* ситуация «победители-проигравшие» превратится в ситуацию с одними только проигравшими, поскольку в результате такой политики разрушаются общественный порядок и социальная структура. И ответственность за выбор решения лежит именно на органах управления, так как именно с их стороны должно обеспечиваться перспективное видение развития ситуации.

В то же время реализация *политики включения*, хотя и требует больших усилий и затрат (временных и профессиональных, прежде всего) обладает целым рядом серьезных преимуществ:

- «Включение» является позитивным понятием, обращенным к здравому смыслу и ценностям равенства, за счет чего оно может получить широкую политическую поддержку.
- Борьба с исключением из общества путем поощрения социального включения предполагает целостный подход: совместный поиск решений, сотрудничество и координацию работы различных ведомств, совместное финансирование и практические проекты.
- Политика социального включения требует проведения мониторинга и статистического анализа, что оказывает положительное влияние на реализацию других политик и программ.

Если эта политика не реализуется, в обществе постепенно нарастают тенденции к дезинтеграции, которые можно проследить по определенным признакам (к сожалению, заметным и в Кыргызстане):

- вертикальное или горизонтальное расслоение общества по этническим линиям;
- маргинализация определенных групп;

- различная степень социального, экономического, политического исключения некоторых этнических групп;
- неравенство между группами;
- сегрегация различных общин;
- дискриминация членов этнических групп;
- регулярное нарушение прав человека;
- высокий уровень миграции.

Следует отметить, что большинство из этих признаков сначала проявляется на местном уровне и может отражаться на представителях этнического большинства или титульных этносов точно так же, как на представителях любых других групп. Тенденция к расслоению и дискриминации становится повсеместной, точно так же, как стремление обеспечить равенство и справедливость также отражается на всем населении в целом.

Дезинтеграция в обществе нарастает через систематическое использование определенных практик, в которые входят коррупция, препятствия для доступа к ресурсам (стоимость оформления, наличие документов, знание языков для возможности получения услуг и образования), запугивание, физическое насилие, произвол в применении власти и принятии решений (неприязненное и предвзятое отношение бюрократии к гражданам). К объективным условиям, которые влияют на процессы расслоения и изоляции, следует отнести географическую сегрегацию (изоляция в сельской местности или отдаленных горных районах, новостройки вокруг больших городов и т.д.), вследствие чего эти районы должны постоянно находиться в зоне повышенного внимания власти. На практике, как правило, происходит наоборот – проблемы этих районов решаются в последнюю очередь, и у этого есть вполне логическое обоснование – там живет не такая уж большая часть населения, проблемы, которые касаются большинства, всегда кажутся власти более актуальными.

В то же время удержание в фокусе внимания позитивных политических целей, базирующихся на принципах включения, всегда способствует усилению процессов социальной интеграции. К числу управленческих целей и задач такого рода относятся следующие:

- устранять препятствия для политического и социального участия, поскольку участие и предоставление таких возможностей являются ключом к интеграции;
- способствовать расширению возможностей и более широкому доступу к получению знаний;
- бороться с безработицей (самая лучшая защита от социального исключения);
- решать проблему унаследованной бедности;

- решать проблему дискриминации, которая может быть обусловлена, в том числе, и неблагоприятным восприятием этнической или гендерной принадлежности;
- осуществлять социально-пространственную десегрегацию (в области образования, обеспечения жильем, занятости).

Постановка конкретных задач, ориентированных на местное сообщество или развитие определенного сектора экономики, с учетом данных целей может реализовываться только в том случае, если у управленцев разного уровня сформированы определенные профессиональные компетентности. Систему таких компетентностей для государственных и муниципальных служащих можно представить в форме таблицы, в которой профессиональные знания, умения и навыки разделены на 4 группы. Эти группы отражают уровень информированности чиновников, их ценностные ориентации и готовность осуществлять эти знания и ценности на практике.

Таким образом, для обеспечения конфликтной чувствительности, равного доступа и практических навыков управления многообразием государственным служащим необходимы следующие компетенции:

- уметь ориентироваться в национальном и международном законодательстве в данной сфере;
- разделять ценности равенства и этно-культурного многообразия (понимать специфику причин неравенства и необходимость внедрения механизмов, обеспечивающих выравнивание возможностей);
- формировать, реализовать и отслеживать реализацию секторальной, региональной и межсекторальной политики включения с учетом интересов различных социальных групп (этнических сообществ, молодежи, лиц с особыми потребностями и т.д.) на всех уровнях от местного до национального;
- осуществлять принципы политики многообразия в практике управления.

Примерный набор данных компетенций для каждой группы представлен в таблице ниже:

№	Компетенции	Содержание (знания, умения, навыки)	Степень важности на разных уровнях административных должностей			
			выс-шие	глав-ные	стар-шие	млад-шие
•	Уметь ориентироваться в национальном и	• Знание основных понятий и категорий принципов управления многообразия.	XX	XX	X	X

	международном законодательстве в сфере управления многообразием (права этнических сообществ, лиц с особыми потребностями, детей, молодежи и т.п.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Знание международного и национального законодательства</li> </ul>	XX	XX	X	X
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Знание политических обязательств страны и институций, ответственных за реализацию политики включения и соблюдения прав и свобод граждан (прежде всего, языковых и культурных).</li> </ul>	XXX	XX	X	X
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Знание мер ответственности за невыполнение обязательств в сфере обеспечения равного доступа, дискриминацию и нарушение трудового законодательства.</li> </ul>	XXX	XX	X	X
<ul style="list-style-type: none"> <li>Разделять ценности многообразия и равенства</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Понимание специфики причин группового неравенства и необходимости внедрения механизмов, обеспечивающих выравнивание возможностей для представителей различных социальных групп.</li> </ul>	XX	XX	XX	X
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Понимание взаимосвязи вопросов прав человека, управления этнокультурным многообразием и реформы государственного управления.</li> </ul>	XX	XX	XX	XX

ВНЕДРЕНИЕ ПРИНЦИПОВ УПРАВЛЕНИЯ МНОГООБРАЗИЕМ В СИСТЕМУ  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

		<ul style="list-style-type: none"> <li>Умение выявлять этнические стереотипы и их роль в усилении напряженности в современных условиях.</li> </ul>	XX	XX	XX	X
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Знание и использование в качестве ориентиров конфликточувствительных стандартов госуправления</li> </ul>	XXX	XXX	XX	XX
<ul style="list-style-type: none"> <li>Формировать, реализовывать и отслеживать реализацию секторальной, региональной, межсекторальной политики с учетом этнокультурного многообразия</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Знание актуальной для страны повестки в сфере управления многообразием</li> </ul>	XX	XX	X	X	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Умение определять/устанавливать приоритеты, задачи, планируемые результаты на стратегическом, секторальном и региональном уровнях</li> </ul>	XXX	XX	X	X	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Умение интегрировать принципы управления многообразием в политику, проекты и действия.</li> </ul>	XX	XXX	XXX	X	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Умение разрабатывать и использовать дезагрегированные по группам и чувствительные к отражению вопросов неравенства индикаторы.</li> </ul>	X	XX	XX	X	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Умение проводить анализ в области управления многообразием, мониторинг</li> </ul>	X	XX	XX	XX	

		ситуации и оценку воздействия.				
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Умение сбалансированного бюджетирования</li> </ul>	X	XX	XX	X
<ul style="list-style-type: none"> <li>Осуществлять политику включения в практике управления</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Знание ситуации в вопросах представленности различных социальных, в том числе этно-культурных, групп в сфере управления, доступа к ресурсам управления (статистика, интерпретация, анализ)</li> </ul>	XXX	XXX	XX	X
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Навыки учета принципов управления многообразием в кадровой политике и планировании карьеры</li> </ul>				
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Навыки обеспечения равных условий для представителей различных групп на государственной и муниципальной службе, включая учет культурных особенностей</li> </ul>	XXX	XXX	X	X
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Навык продвижения в коллективе конфликтно-чувствительной организационной культуры</li> </ul>	XXX	XX	XX	X

Данные стандарты должны быть учтены в трех главных сферах, в которых производится формирование управленцев:

- вузы;
- система повышения квалификации;



- образовательные проекты.

В вузах данные компетентности необходимо формировать как в рамках специализированных курсов, так и внутри общеобразовательной и общепрофессиональной подготовки через такие курсы, как история, политология, системы государственного управления (вопросы, связанные с нациостроительством и этнической политикой – законодательство, институты, практики), выработка политики, бюджетирование, конфликтология.

В системе повышения квалификации и в рамках проектов необходимо разрабатывать специализированные курсы и тренинговые модули различного объема и уровня сложности для управленцев разного уровня.

Но, прежде всего, до того как эти компетентности станут частью образовательной системы, они должны быть широко обсуждены и приняты системой кадровой службы. Для этого предлагается следующая стратегия:

1 этап: Разработка и нормативное закрепление системы требований к профессиональным компетенциям государственных и муниципальных служащих, связанных с вопросами обеспечения конфликто-чувствительности, равного доступа, управления многообразием.

2 этап: Введение разработанных требований в систему повышения квалификации, переподготовки и подготовки государственных и муниципальных служащих в КР.

3 этап: Разработка, апробация, внедрение тестовых вопросов и задач для 1 этапа конкурсного отбора при найме госслужащих на высшие и главные должности.

4 этап: Разработка вопросов для 1 этапа конкурсного отбора при найме госслужащих на старшие и младшие должности.

5 этап: Разработка специфических вопросов с учетом особенностей предстоящей сферы деятельности соискателя (2 этап конкурсного отбора).

Таким образом, наличие данных профессиональных качеств могло бы оцениваться и учитываться при отборе кадров, так как вопросы равного доступа актуальны, практически, для любой сферы государственного и муниципального управления.