

# КАДРОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДИПЛОМАТИЧЕСКОЙ СЛУЖБЫ

Алексей Федотов \*

*В статье рассматриваются актуальные вопросы кадровой работы в системе Министерства иностранных дел России. Автор подробно анализирует основополагающие нормативно-правовые акты, действующие в указанной сфере. Особое внимание уделено важнейшим профессиональным качествам дипломатических работников в современных условиях.*

Для понимания содержания, а главное, – философского смысла кадровой работы, как и форм управления людскими ресурсами дипломатической службы в целом, важно четко представить, какие кадры нужны этой службе для решения задач в сфере внешней политики и международных отношений государства. При том, что любая состоявшаяся национальная дипломатия опирается на свои собственные исторические традиции и профессиональную преемственность, учитывает в то же время международный опыт и реалии сегодняшнего дня.

Никогда еще в истории нашей страны вопросы внешней политики не были так тесно переплетены с задачами внутреннего, прежде всего, социально-экономического развития. Отсюда главная задача дипломатии, выдвинутая в концепции внешней политики Российской Федерации и лаконично сформулированная Президентом страны на встрече с сотрудниками МИД России в феврале текущего года, – создание благоприятных условий для поступательного внутреннего развития страны, дальнейшего социально-экономического роста и повышения качества жизни граждан. То есть то, что невозможно без многопланового и эффективного сотрудничества с другими государствами<sup>1</sup>.

В условиях глобализации дипломатическая работа заметно усложняется. На первый

план выходит необходимость постоянно обновлять ее арсенал, осваивать новые формы и направления в условиях расширения спектра международной деятельности, которая включает сегодня не только вопросы обеспечения безопасности, иные политические вопросы, но и экономическое, правовое, гуманитарное, экологическое, информационное и другие измерения<sup>2</sup>.

Новые профессиональные вызовы, с которыми сталкивается современная дипломатия, вовсе не отменяют необходимости сохранять и совершенствовать те профессиональные качества, которые испокон века были необходимы дипломату и которыми всегда отличалась отечественная дипломатическая служба. Имеются в виду высокие патриотические и нравственные ценности, глубокое понимание национальных интересов страны, широкая образованность, культура и многое другое. Естественно, базовыми требованиями всегда оставались высшее образование и хорошее знание языков.

Особое место среди традиционных требований к дипломату занимают личные качества: «быть сдержанными, осторожными и вместе с тем волевыми и мужественными, смелыми, способными самостоятельно решать многие сложные вопросы». Такую характеристику дипломата приводят в предисловии к книге о дипломате и философе

---

\* Федотов Алексей Леонидович, Чрезвычайный и Полномочный Посол, кандидат юридических наук, Посол по особым поручениям МИД России

ХИХ в. К.Н.Леонтьеве профессор К.М.Долгов и академик А.В.Торкунов.<sup>3</sup>

В своем труде «Дипломатия» британский писатель-историк и потомственный дипломат Г.Никольсон отмечает «семь особых дипломатических добродетелей, а именно: 1) правдивость, 2) точность, 3) спокойствие, 4) ровный характер, 5) терпение, 6) скромность, 7) лояльность»<sup>4</sup>. Дополняет универсальную характеристику личности дипломата описание «идеального дипломата», сделанное Г.Никольсоном в лекции для молодых английских дипломатов в 20-е годы ХХ века, – «он должен хорошо знать языки, обладать изысканным вкусом, быть гостеприимным, спокойным и невозмутимым человеком».<sup>5</sup> Несмотря на некоторую архаичность звучания этих характеристик, основной их смысл сегодня вполне актуален. Эти квалификационные требования и профессиональные ожидания от персонала дипслужбы были и остаются неизменными во все времена и практически повсеместно, где существует дипломатическая служба и самостоятельная внешняя политика.

Любая кадровая служба дипломатического ведомства, российская здесь не исключение, призвана ответить на логически вытекающий из вышеприведенных характеристик вопрос: как добиться, чтобы персонал национальной дипслужбы соответствовал всем этим требованиям пусть даже и в неполной мере.

В современных условиях основные практические задачи кадровой деятельности российского МИД, нацеленные главным образом на наращивание кадрового потенциала дипслужбы, сводятся к следующему:

- укрепление стабильности кадрового состава, что подразумевает планомерное омоложение персонала, за счет приема новых сотрудников, повышение мотивации работающих, в т.ч. за счет улучшения условий службы, удержание перспективных сотрудников, и постепенное, с учетом необходимости обеспечения преемственности и поддержания учрежденческой памяти, выведение сотрудников, достигших предельного возраста пребывания на госслужбе, в отставку и на пенсию;
- организация планомерной и оптимальной как с точки зрения интересов дела в месте службы, так и для развития карьеры сотрудника ротации;
- повышение уровня требований при приеме на дипслужбу новых сотрудников и постоянное, по сути пожизненное, повышение квалификации дипломатических служа-

щих всех должностных уровней на базе учебных заведений МИД РФ и др.;

- развитие и совершенствование нормативно-правовой базы кадровой работы и дипслужбы в целом.

Важным событием общесистемного характера, создающим дополнительные предпосылки для решения вышеприведенных задач, стало вступление в силу в январе 2011 г. «Закона об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе МИД России» от 27 июля 2010 г. № 205-ФЗ), который наряду с введением повышенных требований к профессиональным и личным качествам сотрудников дипломатического ведомства предусматривает усиление их социальной защищенности.

Постоянно растущие интенсивность и плотность международного общения России в быстроменяющихся и имеющих тенденцию к усложнению внешних условиях, ее значительно возросшие роль, авторитет и взятая на себя ответственность в мировых делах, необходимость создания и поддержания благоприятных внешних условий для решения задач социально-экономического развития нашей страны придают новое измерение и масштабность задаче усиления кадрового потенциала службы в сочетании с наращиванием ресурсного обеспечения внешней политики и модернизации инструментария ее осуществления.

### Структура и состав дипломатической службы

Уяснению задач и содержания работы с персоналом дипслужбы может способствовать представление как об общей численности, так и ее структуре, соотношении оперативно-дипломатического состава (ОДС) и административно-технического персонала (АТП) в центральном аппарате, территориальных органах – представительствах МИД на территории России, а также его заграничных учреждениях. Интерес в этом контексте может представлять и возрастной срез группы дипломатических служащих.

По состоянию на июнь 2012 г. установленная Указами Президента РФ в 2004 и 2005 гг. предельная численность центрального аппарата Министерства составляла 3278 единиц; из них оперативно-дипломатический состав – 1950 единиц. Численность работников представительств Министерства на территории России достигает 360 ед., из них: ОДС – 162 и АТП – 198 единиц. Более многочислен заграничный аппарат: в 253 диплома-

тических (включая представительства при международных организациях) и консульских учреждениях насчитывается около 3 тысяч дипломатических и чуть менее 6 тысяч административно-технических должностей; часть последних замещается сотрудниками, принятыми на месте, т.е. не командированными из Москвы.

Для сравнения – в штате МИД ФРГ трудятся 6,75 тыс. чел., из которых в центральном аппарате заняты 2,1 тыс. и в 230 загранучреждениях 4,65 тыс. чел. Эту цифру можно дополнить ещё 5,5 тыс. внештатных сотрудников, нанимаемых на месте в основном для технической и вспомогательной работы. Дипслужба Франции имеет в штаб-квартире и 282 загранучреждениях более 12 тыс. чел. Примерно такой же порядок цифр у британской дипломатии: в 250 загранучреждениях работают 2/3 из 4,3 тыс. штатных сотрудников Министерства, а персонал, принятый на месте, составляет более 9 тыс. чел.

Даже самый общий взгляд на численность и соотношение категорий работников дипломатических ведомств России и вышеупомянутых, как и ряда других крупных стран, осуществляющих активную внешнеполитическую деятельность, позволяет говорить о сопоставимости и даже некотором подобии количественных и структурных параметров их национальных дипломатических служб.

Кадровая ситуация в МИД России с конца 90-х и до настоящего времени остается стабильной и имеет необходимые предпосылки для вполне устойчивого развития. Наиболее очевидным признаком такого состояния дипломатической службы является её привлекательность для трудоустройства выпускников российских гуманитарных вузов соответствующего профиля. Число кандидатов на поступление год от года остается неизменно высоким. Так, в 2011 году на оперативно-дипломатические должности были приняты около ста молодых специалистов, подавляющее большинство которых составляют выпускники МГИМО(У) и Дипакадемии МИД, по несколько человек – из МГЛУ, СПбГУ, а также других российских вузов. В последние годы число таких вузов достигало двадцати пяти. В пользу вышеобозначенной тенденции говорят данные двух последних десятилетий о приёме в МИД молодых специалистов: за исключением неблагоприятных для госслужбы 1992-94 гг., когда число принятых в МИД выпускников было на уровне 40-50 человек.

Не менее значительным в 2011 г. было пополнение работников в категории АТП:

на административно-технические и канцелярские должности было принято более 120 человек, половина из которых являются выпускниками Колледжа при МИД – учебного заведения среднего профессионального образования, готовящего канцелярских работников. Естественно, что подобное, достаточно значительное движение кадров в системе Министерства обусловлено столь же существенным и вместе с тем вполне ожидаемым оттоком кадров из МИД. Его наибольшую часть составили сотрудники, вышедшие на пенсию, а также уволившиеся по собственному желанию и в связи с окончанием срока служебного контракта – в общей сложности более 250 чел. Одной из задач, а в данном случае и достижением кадровой службы МИД является поддержание равновесия притока и оттока персонала при минимальном количестве незаполненных вакансий.

Возрастная структура ОДС дипслужбы в настоящее время выглядит следующим образом: до 30 лет – 19,7% от общей численности дипломатических работников и сотрудников дипломатической службы, замещающих в системе МИД России должности государственной гражданской службы; от 30 до 40 лет – 32,1%; от 40 до 50 лет – 17,6%; старше 50 лет – 30,6 %. Большинство руководителей РЗУ и руководящего состава центрального аппарата уровня замдиректора департамента и выше – старше 50 лет. Именно такая структура позволяет обеспечивать в российской дипслужбе, наряду с динамизмом и высокой мобильностью кадров, качественную преемственность и сохранение профессиональных традиций, во многом влияющих на организацию дела и результаты работы дипломатов.

#### **Категории персонала дипломатической службы**

Основопологающим правовым актом для государственной службы Российской Федерации, в частности, для дипломатической службы и управления её персоналом является федеральный закон «О государственной гражданской службе РФ» от 27 июля 2009 г. № 79-ФЗ, сформировавший наряду с Федеральным законом «О системе государственной службы РФ» от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ правовое поле для государственной гражданской службы, и дипломатической службы как части федеральной государственной гражданской службы.

Дипломатическая служба, являясь частью федеральной государственной гражданской службы, имеет общее для этого вида

государственной службы правовое регулирование, что в полной мере относится и к вопросам управления персоналом и кадрового обеспечения дипломатической службы. Вместе с тем, специфика этого вида деятельности отражена в федеральном законе об особенностях прохождения государственной гражданской службы в системе МИД России от 27 июля 2010 г. № 205-ФЗ, в котором законодатель определяет дипломатическую службу как профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях федеральной государственной гражданской службы в центральном аппарате МИД РФ, дипломатических представительствах и консульских учреждениях РФ, представительствах РФ при международных организациях, территориальных органах – представительствах МИД РФ на территории Российской Федерации, связанную с обеспечением исполнения полномочий РФ в сфере международных отношений<sup>6</sup>. В данном определении заключается и характеристика системы МИД России для целей данного закона, так как по сути система МИД РФ значительно шире и включает в себя ряд подведомственных учебных заведений, производственных и хозяйственных структур, работа в которых не относится к государственной службе. Все эти субъекты оказывают содействие и поддержку в реализации уставных задач и полномочий Министерства иностранных дел.

Вышеупомянутый закон использует в качестве базовых понятий две основные категории сотрудников:

- дипломатические работники – федеральные государственные гражданские служащие, исполняющие функции дипломатического характера и замещающие в системе Министерства должности государственной гражданской службы, по которым предусмотрено присвоение дипломатических рангов;
- сотрудники дипломатической службы – дипломатические работники, а также иные федеральные государственные гражданские служащие, занимающие в системе МИД РФ должности государственной гражданской службы, по которым предусмотрено присвоение классовых чинов федеральной государственной службы.

Порядок присвоения дипломатических рангов в МИД России регулируется специальным «Положением о порядке присвоения и сохранения дипломатических рангов дипломатическим работникам МИД РФ, дипломатических представительств и консульских учреждений РФ, территориальных

органов – представительств МИД РФ на территории Российской Федерации», утвержденным соответствующим Указом Президента Российской Федерации от 15 октября 1999 г. № 1371<sup>7</sup>.

Существует и ещё одно традиционное деление работающего в дипломатических и консульских представительствах РФ за рубежом персонала дипломатической службы на оперативно-дипломатический состав (ОДС) и административно-технический персонал (АТП), которое основано на терминах и значениях Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г.<sup>8</sup>. Согласно ст.1 Конвенции, «членами дипломатического персонала» являются члены персонала представительства, имеющие дипломатический ранг, а «членами административно-технического персонала» являются члены персонала представительства, осуществляющие административно-техническое обслуживание представительства. Конвенция включает также понятие «члены обслуживающего персонала», к которым относятся сотрудники, выполняющие обязанности по обслуживанию представительства.<sup>9</sup> В нашей практике две последние категории традиционно объединяются в единую – административно-технический персонал, что нашло отражение в соответствующих нормативно-правовых актах. Подобная градация применяется в кадровой практике и собственно в Министерстве. К категории АТП в системе МИД относится персонал, выполняющий обеспечивающие или вспомогательные для дипломатической работы, в основном технические функции, и которому при выезде на заграничную работу в диппредставительства выдаются служебные паспорта.

### **Нормативно-правовое регулирование управления персоналом дипслужбы**

Нормативно-правовая база управления персоналом дипслужбы наряду с вышеупомянутыми законодательными актами включает в себя ряд министерских нормативных актов. Приказы по министерству, вступающие в силу после регистрации в Министерстве юстиции РФ, как правило, регулируют наиболее крупные вопросы жизнедеятельности дипломатической службы как в России, так и за границей. К наиболее значимым актам такого рода можно отнести Приказ МИД РФ от 23 июля 2009 г. № 11868 «Об утверждении служебного распорядка центрального аппарата Министерства иностранных дел РФ, территориальных органов – представительств МИД России на

территории РФ, дипломатических представительств и консульских учреждений РФ, представительств РФ при международных организациях», Приказ МИД РФ от 29 марта 2007 г. № 4418 «Об утверждении квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей федеральными государственными гражданскими служащими центрального аппарата МИД России, территориальных органов – представительств МИД России на территории Российской Федерации, дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации»; от 28 ноября 2008 г. № 18574 «Об утверждении методики проведения конкурса на замещение вакантной должности федеральной государственной гражданской службы РФ в МИД России»; от 22 ноября 2010 г. № 20823 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной гражданской службы в МИД России, исполнение должностных обязанностей по которым связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну, при назначении на которые конкурс может не проводиться» и др. Внутриведомственная нормативная база включает в себя также приказы по персональным кадровым вопросам (назначение, увольнение, поощрение, взыскание и др.), распоряжения по отдельным вопросам, имеющим, как правило, ограниченный по времени действия или событийный характер.

Важное место в нормативно-правовой базе дипломатической службы в сфере управления персоналом занимают постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, регулирующие главным образом организационно-финансовые вопросы функционирования центрального аппарата и российских загранучреждений. По большей части правительственные документы, имеющие отношение к кадровой деятельности Министерства, определяют условия прохождения службы в системе МИД и формируют правоприменительную практику в сфере управления персоналом дипломатической службы.

К таковым можно в качестве примеров отнести постановления Правительства Российской Федерации от 16 марта 2011 г. №173 «О режиме служебного времени в отдельных дипломатических представительствах и консульских учреждениях РФ, а также представительствах Российской Федерации при международных организациях»; от 3 июня 2011 г. №438 «О порядке предоставле-

ния дополнительных гарантий сотрудникам дипломатической службы, работающим в иностранных государствах со сложной общественно-политической обстановкой и в государствах, которые находятся в условиях чрезвычайного положения или в состоянии вооруженного конфликта» и др.

Существенным дополнением ведомственной нормативной базы являются циркулярные указания (поручения) руководства Министерства или Департамента кадров, которые организуют практику исполнения уставных обязанностей и полномочий Министерства, а также поручений руководства. Такие документы, образно говоря, можно назвать инструментами тонкой настройки работы с персоналом, которые оперативно и конкретно определяют сроки и порядок исполнения общесистемных или секторальных задач в кадровой сфере.

Основная смысловая задача разработки нормативной базы и применения детализированной регламентации службы – обеспечить оптимальное сочетание прав и обязанностей участников трудового процесса в системе МИД, которое бы поддерживало и усиливало мотивацию работников (прежде всего младшего и среднего звена работников дипломатического состава), одновременно создавало реальные возможности для наиболее успешной управленческой деятельности старшего и руководящего состава подразделений ЦА и РЗУ. Крайне важно, чтобы ясные и четкие «правила игры» обеспечивали корректные как в правовом, так и в личностном плане взаимоотношения государственных служащих в центральном аппарате МИД и его учреждениях за рубежом и в субъектах Российской Федерации.

Развитие нормативной правовой базы ведомства происходят в рамках федерального законодательства (о государственной гражданской службе) и имеет целью повышение эффективности дипломатической службы как части государственной гражданской службы, обладающей, тем не менее, рядом существенных особенностей. Ряд исследователей продолжают считать эти особенности достаточными для *выделения дипслужбы в особый вид государственной службы*, как это имеет место, кстати, в ряде зарубежных стран.

Принятие уже упоминавшегося Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 205-ФЗ «Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации» имеет вполне определенное положительное значение для

учёта специфики дипслужбы и таким образом сохранения предпосылок для её развития и сохранения качественного состава её персонала. Закон стал логическим продолжением линии на укрепление правовых основ российской дипломатической службы и отражением потребностей, возникающих в процессе управления её персоналом. Закон предусматривает установление повышенных требований к профессиональным и личным качествам сотрудников дипломатической службы, усиление их социальной защищенности, что именно в таком сочетании, как ожидается, существенно простимулирует укрепление кадрового потенциала службы и создаст необходимые условия для решения проблем, возникающих в сфере управления людскими ресурсами в системе МИД.

Это только на первый взгляд кажется, что плотная регламентация крупных и не самых значимых вопросов, имеющих прямое отношение к управлению персоналом дипслужбы, выглядит избыточной. Подобное впечатление, как нам представляется, обманчиво и не совсем корректно с научных позиций. Смысл глубокой детализации этой части нормативной базы дипломатической службы заключается в стремлении к максимально точному описанию и нормативному закреплению прав и обязанностей, ограничений и гарантий работников дипслужбы на фоне усложнения мотивации госслужащих и роста их материальных потребностей, с одной стороны, и неуклонно возрастающей интенсивности дипломатической деятельности и повышения требований к уровню их профессиональных и личностных качеств на любом направлении работы в системе МИД, – с другой.

#### **Место и роль Департамента кадров в управлении персоналом дипслужбы**

Содержание и формы кадровой работы в общем виде представлены в ст. 44 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Естественно, что список из девятнадцати позиций от формирования кадрового состава для замещения должностей гражданской службы до консультирования госслужащих по правовым и иным вопросам гражданской службы не является исчерпывающим. В силу этого параграфом 2 ст. 44 предусмотрено утверждение руководителем госоргана положения о подразделении госоргана по вопросам государственной службы и кадров.

Согласно положению, утвержденному Министром и действующему в системе Министерства иностранных дел, Департамент кадров Министерства является структурным подразделением центрального аппарата Министерства, обеспечивающим проведение единой кадровой политики в системе МИД России. Такой правовой статус департамента, который при осуществлении своих функций взаимодействует со всеми подразделениями центрального аппарата Министерства, заграничными учреждениями, территориальными органами – представительствами Министерства на территории Российской Федерации, подведомственными МИДу организациями, в т.ч. учебными заведениями, обеспечивает ему особое место и особую роль в системе МИДа. Что, в частности, проявляется в традиционном членстве директора департамента в составе коллегии Министерства.

В числе основных задач департамента – обеспечение деятельности руководства Министерства по организации прохождения государственной гражданской службы в системе Министерства и реализации кадровой политики, участие в развитии нормативно-правовой базы дипслужбы, подготовка и оформление назначений должностных лиц дипломатической службы в центре и заграничных учреждениях МИД. Сюда же можно отнести вопросы профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации ОДС и АТП, набор кадров на работу в центральный аппарат, заграничные учреждения и территориальные органы, включая молодых специалистов – выпускников российских вузов.

Из вышеприведенных задач вытекают многочисленные функции департамента, которые сводятся к аналитическим, организационно-оформительским, координационным, контрольно-проверочным, консультативным и методическим действиям по всему спектру персональных и общесистемных вопросов, включая штатно-структурные.

Структура департамента и его численность призваны соответствовать определенным положением о департаменте кадров задачам и функциям; достаточно сказать, что она в полной мере учитывает специфику, в том числе географические параметры дипслужбы и комплексный характер ведомственных и государственных установок, реализуемых системой МИД России.

Многолетней устойчивой традицией кадровой службы МИД, отличающей её от многих других кадровых подразделений

федеральных министерств, является то, что практически все оперативные сотрудники департамента, за небольшим исключением (в основном, отдела заграничных школ), и административно-технического состава, являются дипломатическими служащими, которые попадают на это место службы в порядке ротации дипломатических кадров в системе МИД.

Такой подход сложился на основе общего понимания, что без достаточного личного опыта работы в центре и заграничных учреждениях, т.е. не владея солидным знанием специфики дипломатического труда на различных должностях и направлениях, сотрудник департамента не смог бы эффективно участвовать в управлении персоналом службы. В частности, подборе кадров для конкретных подразделений и заграничных учреждений. Механический, чисто оформительский подход даже со знанием трудового законодательства и кадровых технологий, как показывает мидовская практика, был бы чреват излишним администрированием и формализацией тех процессов, которые требуют профессионального понимания задач дипслужбы в данных обстоятельствах и конкретных местах службы, как и потребностей её персонала.

Департамент кадров в системе дипслужбы, можно сказать, находится во главе пирамидальной структуры, состоящей из ответственных за кадровые вопросы в подразделениях ЦА, заграничных учреждениях и представительствах МИД в регионах России. Подобное сравнение уместно, так как в департаментах ЦА ответственность за повседневную кадровую работу в подразделении возложена, как правило, на одного из заместителей директора департамента. Это поручение может быть зафиксировано внутренним документом департамента, а имя ответственного за эти вопросы лица доводится до Департамента кадров чаще всего в письменном виде. В заграничных учреждениях рутинная кадровая работа поручается помощнику посла по административным вопросам или, при отсутствии такового, одному из дипломатов среднего или старшего звена. Поручение закрепляется в утверждаемом послом (генконсулом) распределении обязанностей дипсостава, которое в совокупности с внутренним распоряжением в заграничном учреждении составляют внутреннюю нормативную базу. Подобная же схема действует в территориальных органах МИД.

Исходя из принципа подотчетности заграничных учреждений и территориальных орга-

нов МИД соответствующим департаментам Министерства, последние являются инстанцией, согласующей касающиеся дипломатов кадровые предложения с мест перед принятием Департаментом кадров собственных решений по младшим дипломатическим должностям или представлением руководством МИД предложений по старшим должностным лицам ЦА и РЗУ. В структуре управления персоналом и процессе принятия кадровых решений главенствующая роль принадлежит, естественно, Министру и его заместителю, курирующему Департамент кадров.

Вместе с тем можно утверждать о самой широкой вовлеченности дипломатов руководящего состава высокого (посол, директор) и среднего (замдиректора, советник-посланник, генконсул, начальник отдела) звена в управление персоналом, которое осуществляется не от случая к случаю, а в процессе повседневного общения. Это позволяет углублять профессионализацию нижестоящих, особенно молодых сотрудников, обучать их практическим навыкам и приемам дипломатического ремесла. Такой подход позволяет приобщать сотрудников к общим понятиям и ценностям службы, формировать у них устойчивую личную мотивацию к профессии.

Наиболее существенной повседневной задачей кадровой службы МИД является создание предпосылок и инструментов для развития дипслужбы и её персонала не только через набор и обеспечения стабильности кадрового состава, но их специализацию на определенном этапе и повышение универсальности знаний, расширение опыта и профессиональных навыков на всем протяжении карьеры. В этом процессе решающее значение имеют профессионализм, инициативность, самоотдача, мобильность, ротация и достойная оплата труда сотрудников как обязательные условия успешного прохождения службы и развития карьеры. Средняя заработная плата по Министерству сегодня достигла суммы 53,8 тыс. рублей, что чуть выше или на уровне месячного вознаграждения во многих федеральных министерствах и ведомствах. Для сравнения: средняя заработная плата чиновников г. Москвы составляет 48,0 тыс. рублей<sup>10</sup>. Важным и, порой, недооцениваемым инструментом в этой части управления персоналом является планирование карьеры, что сегодня все более активно используют руководители всех уровней для поддержания мотивации сотрудников и обеспечения интересов дела.

Представление о месте и роли Департамента кадров в системе МИД было бы неполным без учета того, что повседневной работой по управлению персоналом дипломатической службы наряду с ДК занимаются в своих подразделениях по определению все директора департаментов и руководители загранучреждений. В этой деятельности они опираются на помощь своих заместителей или иных старших должностных лиц, определенных ими, как говорилось выше, для этой цели распределением служебных обязанностей в департаменте или посольстве. В их обязанности по кадровой части, что отражено в соответствующих положениях о департаментах, входит организация трудового процесса, включая создание условий для эффективной служебной деятельности на основе внутреннего трудового распорядка Министерства или загранучреждения, обеспечение развития карьеры, вопросы учёта результатов и повышения мотивации труда сотрудников и др. Эти задачи частично реализуются через инициирование руководством и последующей постановкой перед Департаментом кадров предложений о повышении, поощрении, награждении, перемещении (в порядке ротации) сотрудников, при необходимости наложении взысканий и по многим другим вопросам.

По подобной схеме осуществляется и работа с персоналом в представительствах МИД России в субъектах Российской Федерации.

Вместе с тем в соответствии с законодательством о труде и государственной гражданской службе представителем нанимателя, уполномоченным заключать от имени Министра все виды служебных контрактов (контракт на неопределенный срок, срочный контракт) со штатными сотрудниками Министерства и его загранучреждений является Департамент кадров. Руководители загранучреждений могут выступать в этом качестве при продлении служебных контрактов со штатными сотрудниками исключительно по согласованию с Департаментом кадров в каждом конкретном случае. Самостоятельные кадровые решения руководитель загранучреждения уполномочен принимать лишь в отношении сотрудников, принимаемых для работы в загранучреждении на месте из числа членов семей штатных сотрудников или проживающих в стране пребывания российских или местных граждан.

В ходе решения повседневных задач кадрового характера загранучреждения контактируют с Департаментом кадров. Ито-

говым документом, в котором обобщаются результаты управления персоналом загранучреждения, является ежегодный Отчет о работе с кадрами.

Основная часть Отчета – общая характеристика кадровой ситуации в загранучреждении, обзор форм работы с персоналом, членами семей работников, анализ условий труда и отдыха, основных параметров и форм жизнедеятельности коллектива. В заключительной части содержатся аргументированные предложения по желательным изменениям штатного расписания, срокам заграникомандировок сотрудников, служебным повышениям в должности и дипломатическом ранге, проблематике школы (если имеется) и др. К отчету прилагается распределение служебных обязанностей ОДС – главный распорядительный документ, утвержденный руководителем загранучреждения. Именно в этом документе нормативно закреплены основные служебные задачи и функциональные обязанности каждого служащего из числа дипломатического персонала. В свою очередь Департамент кадров направляет в загранучреждение в установленном порядке заключение на отчет, в котором наряду с оценками работы с персоналом сообщается реакция на внесенные предложения, а также по мере необходимости рекомендации по тематике отчета.

#### **Основные инструменты и методы кадровой работы**

Специального рассмотрения заслуживают инструменты и технологии управления персоналом дипломатической службы. Наиболее существенным методом, а можно сказать и принципом организации службы, актуальной во все времена задачей управления персоналом является ротация госслужащих системы МИД. При этом для целей данной статьи имеет смысл использовать широкое понятие ротации, которое подразумевает внутриведомственное перемещение работника (речь идет в основном об ОДС) между центральным аппаратом и загранучреждениями, а также из одного департамента ЦА в другой.

Такую ротацию можно назвать, как это принято, горизонтальной очень условно, так как в абсолютном большинстве случаев дипломат за период пребывания в каждом месте службы успевает получить либо повышение в должности (нередко сразу при назначении), либо очередной дипломатический ранг, который дает ему право на замещение более высокой должности. Таким образом,



дипломат, успешно справляющийся с должностными обязанностями и участвующий в ротации, оптимальный цикл которой в среднем 3 года, имеет достаточные возможности для карьерного роста и по прошествии 20 лет службы достижения должности и ранга не ниже советника. Дипломаты, имеющие особые заслуги или профессионально проявившие себя наилучшим образом, выходят на уровень советника и затем выдвигаются на руководящие должности в ряде случаев значительно быстрее. В последние несколько лет так называемое омоложение руководящего состава госаппарата в соответствии с заявленной на федеральном уровне целевой установкой идет весьма интенсивно. В системе МИД подобные назначения имеют исключительно деловые основания и делаются из профессионального состава, а по сути – из кадрового резерва дипслужбы.

Исходя из такого видения ротации, можно уяснить логическую привязку к ротации и даже подчинённое по отношению к ней значение таких форм и инструментов управления персоналом дипслужбы, как конкурс, оценка служебной деятельности или аттестация, формирование кадрового резерва.

Наиболее проблематичным видом ротации для любой дипслужбы, и российская здесь не исключение, является командирование дипработников из Центра в ЗУ. Препятствием для выезда сотрудников на иностранную работу являются во многих случаях чисто личные и семейные обстоятельства. Именно в силу этих причин положение об обязательной ротации дипломатов было включено в упомянутый Закон от 27 июля 2010 г. № 205-ФЗ. Как следует из ст.8 этого Закона, обязательной ротацией является направление сотрудников на работу из ЦА или его территориальных органов в загранучреждения МИД России с учетом их квалификации, профессиональной подготовки и специализации. Каждый работник обязан исполнить решение представителя нанимателя, то есть Департамента кадров, о направлении на работу в ЗУ Министерства в порядке ротации.

Порядок такой ротации, как и перечень причин, признаваемых уважительными для отказа от работы в загранучреждении, установлены Министерством в новом Положении о ротации кадров, которое в ближайшее время должно вступить в силу. Применение принципа обязательной ротации, можно ожидать, позволит поднять качество кадровой работы в части заполнения имеющихся вакансий в загранаппарате Министерства и усилит её плановые начала.

По мере реализации принципа обязательной ротации, вероятно, станет более совершенным и целесообразным конкурс на заполнение вакансий в ЗУ. Вместе с тем совершенствование, благодаря обязательной ротации, практики кадрового планирования может в перспективе привести к увеличению числа назначений с преобладающим учетом потребностей службы, а не пожеланий работника.

Значение конкурса при таком развитии будет, скорее всего, уменьшаться. Сокращение конкурсной практики в процессе подготовки назначений дипломатических служащих тем более ожидаемо, поскольку в утвержденном Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 112 «Положении о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы РФ» предусмотрены основания, по которым конкурс может не проводиться (ст.4)<sup>11</sup>. И хотя методика конкурса на замещение вакансий госслужащих в МИДе утверждена специальным Приказом по МИД России от 28 ноября 2008 г. № 18574, принятый впоследствии (Приказ по МИД России от 22 ноября 2010 г. № 20823) перечень должностей госслужбы, при назначении на которые конкурс может не проводиться, существенно сузил рамки применения открытых конкурсных процедур в отношении должностей в МИДе, исполнение обязанностей по которым связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну.

Естественно, что в основе любой кадровой эволюции сотрудника, будь то повышение в должности или ранге, выдвижение на иностранную работу и т.д., лежит оценка служебной деятельности и профессиональных качеств сотрудника. Оценка служебной деятельности сотрудников МИД является основополагающей частью процесса управления персоналом и по сути, неформально, происходит повсеместно и постоянно в ходе служебных отношений между выше- и нижестоящими сотрудниками по мере выполнения ими служебных обязанностей или функций. Логично, что и каждое направление работы с персоналом имеет дело с оценкой служебной деятельности и профессиональных качеств сотрудников. Этот процесс оценки идет непрерывно на всех управленческих уровнях при любых кадровых действиях: при поощрении, продвижении или перемещении в порядке ротации в РЗУ или иное место службы в рамках Центрального аппарата, ранжировании, взысканиях, перед увольнением в отставку.

Основным регулярным поводом и формой оценки дипломатических работников является представление к дипломатическому рангу или отзыв-рекомендация при перемещении (назначении) на другую должность в Центральном аппарате или РЗУ. В первом случае оценка персонала имеет форму и содержание аттестации, которая проводится один раз в три года или раньше с целью присвоения, как правило, очередного дипломатического ранга сотруднику на основе решения аттестационной комиссии, возглавляемой заместителем Министра и принимающей решения на основе подготовленных департаментом или загранучреждением оценок служебной деятельности и профессиональных качеств. Приказ о присвоении дипломатического ранга подписывается Министром. Высшие дипломатические ранги Чрезвычайного и Полномочного посла, как и посланников 2-х классов, присваиваются Президентом РФ по представлению Министра, в основе которого решение Коллегии Министерства. Правовой основой аттестации дипломатов являются положения ст.48 и ст.49 Закона о госслужбе РФ от 27 июня 2004 г. № 79-ФЗ, которые предусматривают проведение аттестаций и квалификационных экзаменов для гражданских служащих, в том числе для рассмотрения вопроса об их дальнейшем должностном росте. Следует добавить, что ранжирование сотрудника происходит только при условии успешной сдачи им квалификационного экзамена на знание иностранных языков. Экзамены проводятся по программам Высших курсов иностранных языков МИД России.

Подобная аттестация наряду с оценкой уровня эффективности работы и соответствия сотрудника занимаемой должности по смысловому содержанию является служебной, можно сказать, служебно-ранговой, и при данной постановке дела является эффективным инструментом управления и стимулирования профессионального развития персонала. Соответственно, ведомственная специфика присвоения дипломатических рангов и порядок работы аттестационных комиссий в МИДе закреплены в Положении о порядке присвоения и сохранения дипломатических рангов, утвержденным Указом Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1371.

Стремление уйти от излишней формализации аттестации, наполнить её конкретным и актуальным для каждого работника содержанием, и главное, – сделать выносимые ею заключения объективными и мотивирующими развитие личности и карьеры госслужащего – представляет собой приоритетную

задачу для российского МИД, как и любого федерального ведомства. Эта комплексная и постоянно усложняющаяся задача решается не в последнюю очередь с учётом опыта, накапливаемого международной гражданской службой, конкретнее, – секретариатом и организациями общей системы ООН, а также национальными гражданскими службами зарубежных государств.

Примером подобных исканий на современном этапе является подготовка федеральным Министерством труда концепции совершенствования системы оценки профессиональной компетенции чиновников, согласно которой все госслужащие, от рядовых работников до министра, ежегодно будут проходить аттестацию<sup>12</sup>. Одна из трудностей для разработчиков заключается в выборе критериев и методологии оценки эффективности работы и последующего анализа личностных и деловых качеств аттестуемого. Именно эти критерии, убедительные и понятные, должны сделать аттестацию госслужащих не инструментом отсеивания и наказания, а воспитания и стимулирования мотивации кадров для решения текущих и перспективных задач организации.

Следует, кстати, отметить, что история развития отечественной государственной и в том числе дипломатической службы имеет значительный опыт далеко не всегда результативных попыток внедрения практики ежегодных служебных аттестаций. Тем не менее, можно ожидать, что хорошо отлаженная система оценки служебной деятельности и профессиональной пригодности работника даст возможность для решения многих задач управления персоналом госслужбы. Одной из таких перспективных проблем, в частности для дипслужбы, является выработка принципов и технологии формирования хорошо структурированного кадрового резерва по всем группам должностей.

В соответствии с российским законодательством кадровый резерв федерального органа государственной власти формируется для замещения вакантной должности в своем или другом государственном органе в периоды должностного роста госслужащего на конкурсной основе. Но учитывая специфику дипломатической службы, требующую от всех госслужащих как оперативно-дипломатического, так и ряда недипломатических должностей госслужбы центрального аппарата, загранучреждений и территориальных органов МИД в субъектах Федерации наличия допуска к работе со сведениями, составляющими государственную тайну,

открытый конкурс в вышеупомянутых частях системы МИД не проводится. Внутренние конкурсные процедуры применяются в основном при заполнении должностей в загранучреждениях в диапазоне старший советник (для консульских учреждений – консул-советник) – атташе.

Таким образом, кадровый резерв дипслужбы существует как учетная категория, смысл существования которой сводится главным образом к накоплению списочных данных в базе данных департамента кадров для организации заполнения вакансий и перемещения сотрудников путем качественной и, что немаловажно, своевременной ротации сотрудников между центром и территориальными органами МИД и его загранучреждениями.

В середине 90-х годов в сложные для национальной государственности и отечественной госслужбы времена определенные трудности, вполне естественно, переживала и дипломатическая служба. Отток кадров профессионалов становился все более чувствительным, интерес к высшему образованию, в том числе мгимовскому, в течение нескольких лет был на низком уровне. Выпускники гуманитарных вузов, включая МГИМО, заметно утратили в то время интерес к работе в системе госорганов, которые на рынке труда стали абсолютно неконкурентоспособны. И МИД не был исключением, даже несмотря на возможности работы в загранучреждениях. Основная причина – системный кризис и его экономико-социальные последствия опустились ниже прожиточного минимума уровень материального обеспечения в абсолютном большинстве госструктур. Такое развитие обусловило создание в то время в МИДе учетной категории – «кадрового резерва».

В кадровый резерв МИДа зачисляются дипломатические и консульские работники, увольнявшиеся в связи с переводом на работу в Администрацию Президента Российской Федерации, аппараты палат Федерального Собрания, Правительства Российской Федерации и другие федеральные органы государственной власти, на преподавательскую или научно-исследовательскую работу в подведомственные МИДу учреждения, другие государственные научно-исследовательские организации и высшие учебные заведения по рекомендации Министерства, а также при направлении по представлению МИДа на условиях прикомандирования в международные организации.

Дипломатические работники, включенные в кадровый резерв, сохраняют право

на получение очередных дипломатических рангов в установленном порядке по возвращении на работу в МИД России. Они не теряют право претендовать на замещение вакантных должностей в загранучреждениях и центральном аппарате МИД России.

Решение о зачислении в кадровый резерв принимается по итогам рассмотрения личных заявлений руководителем Департамента кадров с учетом мнения руководителя соответствующего подразделения Министерства или РЗУ.

Установлен и порядок исключения из кадрового резерва. Исключение производится решением соответствующего руководителя Министерства под представлением Департамента кадров в следующих случаях: увольнение сотрудника с государственной службы в федеральных органах государственной власти Российской Федерации; завершение работы в международной организации; увольнение из подведомственных МИДу или других государственных научно-исследовательских организаций и высших учебных заведений с последующим трудоустройством вне МИДа или других федеральных органов государственной власти Российской Федерации; нарушение условий, предусмотренных Положением о кадровом резерве. Исключение дипломатического сотрудника из кадрового резерва оформляется путем внесения соответствующей записи в его учетную карточку, хранящуюся в Департаменте кадров.

Прием на дипломатическую службу сотрудников, состоящих в резерве, осуществляется по итогам рассмотрения их личных заявлений. Но делается это при наличии ходатайства руководителя соответствующего подразделения центрального аппарата или загранучреждения, а также положительного отзыва с последнего места работы и рекомендации руководства соответствующих федеральных органов государственной власти, подведомственных МИД России и других государственных органов, научно-исследовательских организаций и высших учебных заведений. Для работников международных организаций – российских посольств или представительств.

Чрезмерная формализация любых видов кадровой работы, а тем более попытка абсолютизировать такое понятие как кадровый резерв чревата для госслужбы появлением закрытой, «кастовой» группы служащих по образу и подобию существовавшей в советское время партийно-государственной «номенклатуры». То есть работников, которым

после включения в эту группу был гарантирован определенный должностной уровень и карьерный рост в тех или иных госструктурах, зачастую независимо от компетентности и реального личного вклада в дело. Гарантированное повышенной лояльностью к руководству пребывание в этой категории снижало мотивацию работников к профессиональному развитию, вело к застойным явлениям.

Рассматривая правовое и смысловое содержание понятия кадровый резерв, важно учитывать первостепенное значение двух

рассмотренных выше методов управления персоналом дипслужбы – ротации кадров и оценки служебной деятельности. Как представляется, именно эти инструменты способны поддерживать необходимый для работы с кадрами динамизм, позволяющий в быстроменяющихся условиях службы в любой профессиональной среде находить наиболее верные управленческие решения, обеспечивающие подходящих людей на нужных местах в нужное время, что для кадрового обеспечения дипломатической службы является главным приоритетом.

## STAFFING OF THE DIPLOMATIC SERVICE

The paper examines the current staffing issues facing the Ministry for Foreign Affairs of Russia. The author analyzes in detail the major legal instruments regulating the staffing system. Special emphasis is placed on the essential professional features diplomats need to own now.

Aleksey Fedotov,  
Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary,  
Candidate of Science (Law), Special Envoy of the  
Ministry for Foreign Affairs of Russia

### Ключевые слова:

государство, государственная гражданская служба, дипломатическая служба, дипломатический работник, кадровое обеспечение, Министерство иностранных дел

### Keywords:

state, state civil service, diplomatic service, diplomat, staffing, Ministry for Foreign Affairs

### Литература:

- <sup>1</sup> См.: <http://news.kremlin.ru/news/17490/print>
- <sup>2</sup> Лавров С.В. Между прошлым и будущим. М., 2011. С. 262.
- <sup>3</sup> Леонтьев К.Н. Дипломатические донесения, письма, записки, отчеты 1865-1872. М., 2003. С. 18.
- <sup>4</sup> Никольсон Г. Дипломатия. М., 1941. С. 67.
- <sup>5</sup> Цит. по: Матвеев В.М. Британская дипломатическая служба. М., 1984. С. 136.
- <sup>6</sup> Федеральный закон «Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе МИД РФ» от 27.07.10 № 205-ФЗ // Система КонсультантПлюс: Версия Проф.
- <sup>7</sup> Указ Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1371 (ред. от 25 июля 2006 г., с изм. от 3 мая 2012 г.) «О порядке присвоения и сохранения дипломатических рангов и об установлении месячных окладов федеральным государственным гражданским служащим в соответствии с присвоенными им дипломатическими рангами» // Система КонсультантПлюс: Версия проф.
- <sup>8</sup> Дата присоединения СССР – 1963 г.
- <sup>9</sup> Венская конвенция о дипломатических сношениях. Принята 18 апреля 1961 г. // [www.un.org](http://www.un.org).
- <sup>10</sup> См.: Московские новости. 2012. 26 ноября.
- <sup>11</sup> Указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации (в ред. Указа от 22 января 2011 г. № 82).
- <sup>12</sup> См.: Известия. 2012. 13 сентября.