

Санкт-Петербургский государственный университет
Факультет политологии
Кафедра российской политики

**Выпускная квалификационная работа
БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА**

**НА ТЕМУ: «Оценка эффективности государственной кадровой
политики в городах федерального значения»**

По основной образовательной программе высшего образования бакалавриата
«Политология» по направлению 030200 «Политология»

Студентки (бакалавра)
Головановой Екатерины Юрьевны

Рецензент
Шерстобитов Александр Сергеевич
Ф.И.О
Кандидат политических наук
Доцент кафедры политического
управления
уч. степень, уч. звание

Научный руководитель
Курочкин Александр Вячеславович
Ф.И.О.
Доктор политических наук
Доцент кафедры российской
политики
уч. степень, уч. звание

наличие неправомерных заимствований (%) _____

Санкт-Петербург
2016

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ.....	8
1.1. Институт государственной кадровой политики в современном обществе.....	8
1.2. Модели разработки и реализации государственной кадровой политики.....	21
ГЛАВА 2. ОТЛИЧИТЕЛЬНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ.....	37
2.1. Процесс становления и развития государственной кадровой политики в Российской Федерации.....	37
2.2 Сравнительный анализ эффективности государственной кадровой политики в городах федерального значения.....	59
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	81
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	86

Введение

«Целые государства погибали и будут погибать, если не научатся различать хороших людей от плохих».

Сократ

1. Актуальность работы заключается в том, что изучение государственной кадровой политики и кадровой работы в системе государственной гражданской службы не может не учитывать особенности становление новой российской государственности и изменившиеся требования к профессионализму и компетентности государственных служащих. Определение институционализации и системности кадровой политики в системе государственной гражданской службы является проблемой относительно новой, а следовательно малоисследованной, тем более в субъектах Российской Федерации. Система воспроизводства кадрового потенциала всех органов власти напрямую влияет на управление политическими процессами в современном мире.

С учетом трансформации законодательства о государственной гражданской службе и современного понимания совершенствования основ кадровой политики в системе государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации требуется комплексный теоретический и практический анализ данной политики и особенностей ее осуществления как государственной деятельности. Кадровая политика в системе гражданской службы субъектов Российской Федерации формирует целостный, самостоятельный институт административного права и особое направление административно-правовой науки.

Мы можем наблюдать, что постоянно меняется система управления, меняется общество и, следовательно, невозможно оперировать устоявшимся понятийным аппаратом кадровой политики. Перед юридической наукой стоит приоритетная цель – выработать базисную основу кадровой политики в системе государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации. Для

этого необходим выход за пределы устоявшихся и переход к новым понятиям, к будущей системе государственного управления, основанной на балансе социальных интересов и принципах «прозрачности», «эффективности» и «обратной связи». Перед политической наукой стоит цель по формированию новых подходов в области государственной кадровой политики и созданию собственной методологии, включая понятийный аппарат.

Если брать постсоветский этап эволюции политико-административного управления в России, то он был ориентирован на укрощение отечественной бюрократии. В современной Российской Федерации в качестве важнейшего инструмента достижения эффективности управления выступает административная реформа, суть которой заключается в комплексной трансформации системы органов государственного управления с целью обеспечения их эффективности и большей гибкости. Административная реформа предполагает реформу государственной службы, которая включает комплекс аспектов: прием на государственную службу, показатели эффективности, система подготовки и продвижение кадров и т. п. Реформирование государственной службы в России призвано решить и ряд специфических проблем, связанных с задачей построения нового, дееспособного, «сильного», демократического государства, что требует серьезного научного осмысления новых условий и способов функционирования государственной службы, предопределяющих выбор модели ее реформирования.

Старая модель государственной службы в силу действия объективных и субъективных факторов оказалась частично демонтированной, а новая, адекватная современным условиям модель государственной службы еще не сложилась. Россия нуждается в сильной власти и эффективной государственной службе, ибо ключ к возрождению и подъему страны, как подчеркивалось в интервью Президента РФ В.В. Путина в газете «Известия», находится сегодня в государственно-политической сфере.¹ А важнейшим элементом в системе

¹ Петров А. Критика и современный мир //Газ. «Известия» 2014. С.5 URL: <http://izvestia.ru> (28.02. 2016)

стратегического планирования политического и экономического развития всей страны занимает именно кадровый резерв государственной службы Российской Федерации.

2. Теоретическая значимость работы. Для решения поставленных задач необходимо проанализировать обширную базу отечественных и зарубежных, правовых и политологических источников. Необходимо уточнить, что развитие научных взглядов на формирование государственной кадровой политики и кадрового резерва, реализации и регулирования происходило в рамках различных научных подходов, таких как системный, функциональный, нормативный и социологический. Например, через системно-функциональный анализ бюрократию и гражданскую службу рассматривали Э. Дюркгейм,² Т. Парсонс,³ Г. Спенсер, А.Р. Радклифф-Браун.⁴ Среди зарубежных ученых большой вклад в развитие бюрократических концепций внесли М. Вебер,⁵ Р. Мертон,⁶ В. Вильсон,⁷ Л. Гьюлик, Л. Уайт⁸ и др.

В отечественной науке можно отметить работы Л.В. Сморгунова⁹, Т.А. Кулаковой¹⁰, А.В. Волковой, А.И. Соловьева, А.Н. Дегтярева, А.Н. Болдырева, В.В. Черпанова,¹¹ А.В. Новокрещёнова и др. Состоянию самой государственной службы и качеству ее кадрового состава посвящены работы В.А. Мальцева, В.Э. Бойкова, Н.И. Глазуновой, Г.В. Атаманчука. Теоретические и

² Дюркгейм Э. О разделении общественного труда. - М.: Канон, 1996.

³ Парсонс Т. Система координат действия и общая теория систем действия. Функциональная теория изменения. Понятие общества // Американская социологическая мысль. — М.:Изд. Международного ун-та бизнеса и управления, 1996. —525с.

⁴ Радклифф-Браун А.Р. Структура и функция в примитивном обществе. Очерки и лекции. Пер. с англ. - М.: Издательская фирма Восточная литература, РАН, 2001. - 304 с

⁵ Вебер М. Избранные произведения: Пер. с нем.; сост., общ. ред. и послесл. Ю. Н. Давыдова; предисл. П. П. Гайденко; коммент. А. Ф. Филиппова. - М.: Прогресс, 1990.

⁶ Мертон Р. К. Фрагменты из воспоминаний // Социологические исследования. 1992. № 10. - 378 с.

⁷ Wilson W. The Study of Administration // Discipline and History. Political Science in the United States / J. Farr and R. Seidelman (eds.). Ann Arbor: APSA, 1993.

⁸ Уайт Л. Избранное: Наука о культуре. - М.: РОССПЭН, 2004. - 960 с.

⁹ Политико-административные отношения: концепты, практика и качество управления. Сборник статей / Под ред. Л. В. Сморгунова. Спб., 2010. -322 с.

¹⁰ Кулакова Т.А. Административная реформа: в поисках лучшего управления // Политико-административные отношения: концепты, практика и качество управления. Сб. ст Изд.во С.-Петербур. университета. 2010.

¹¹ Черепанов В. В. Основы государственной службы и кадровой политики : учеб. пособие / В. В. Черепанов, В. П.Иванов.- М. : ЮНИТИ : Закон и право, 2007.

методологические подходы к управлению кадровым резервом и кадровым составом государственных служащих описаны в работах таких ученых как: Г. Алмонд,¹² М. Армстронг, А.И. Турчинов,¹³ В.М. Соколов, В.В. Герменчук и др. Но несмотря на глубинный анализ отдельных вопросов, в настоящее время отсутствует целостное восприятие современной государственной кадровой политики. Отсутствует единство взглядов и мнений относительно совершенствования политического управления кадровым резервом страны и оценки эффективности государственной кадровой политики. Следовательно необходимо проанализировать и изучить суть современной российской кадровой политики, в особенности в городах федерального значения, сформулировать и обосновать на этой основе принципы эффективной государственной кадровой политики, выявить ее основные критерии.

От качества формирования и реализации государственной кадровой политики в системе государственной службы, от эффективности кадровой работы в государственных органах зависит результативность функционирования кадрового корпуса государственной службы России, а значит и эффективность всей системы государственного управления в стране.

3. Объектом исследования является кадровый состав государственной гражданской службы в городах федерального значения Российской Федерации.

4. Предметом исследования является кадровая политика, как инструмент реализации, обеспечения эффективности и совершенствования системы государственной гражданской службы городов федерального значения- субъектов Российской Федерации.

5. Основные цели исследования:

— провести комплексное исследование формально-правового и политико-административного содержания института государственной кадровой политики в системе государственной гражданской службы субъектов

¹² Comparative Politics: A Theoretical Framework, 1 -е изд. 1993 г., 3-е изд. 2000 г.; соавт. Дж. Бингэм Пауэлл и Р. Мундт.

¹³ Турчинов А. И. Профессионализация и кадровая политика: проблемы развития теории и практики. – М.: Флинта, 2012. -345 с.

Российской Федерации;

— осуществить сравнительный анализ эффективности государственной кадровой политики в городах федерального значения.

6. В соответствии с поставленными целями были определены и в процессе исследования решались следующие **задачи**:

— осуществлено исследование зарубежного опыта реализации государственной кадровой политики в современном сетевом обществе;

— проанализированы существующие модели государственной кадровой политики;

— проведен анализ теоретико-методологических и правовых предпосылок реализации государственной кадровой политики в системе государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации;

— выбраны критерии и проведена оценка эффективности разработки и реализации государственной кадровой политики в городах федерального значения;

7. Метод исследования. В качестве основного научного метода избраны: сравнительный политологический анализ эффективности государственной кадровой политики и неоинституциональный подход.

8. Гипотеза исследования состоит в предположении о том, что для обеспечения эффективной системы функционирования государственной службы РФ должна быть выработана унифицированная региональная модель государственной кадровой политики для городов федерального значения. Несмотря на разные территориальные масштабы и объемы ресурсов городов федерального значения, а также на другие социально-экономические различия Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя, следует обеспечить равную степень открытости, доступности и эффективности государственной кадровой политики.

ГЛАВА 1. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ

1.1 Институт государственной кадровой политики в современном обществе

Политическое управление государством, при всей системной сложности данного процесса, осуществляется конкретными людьми, обладающими определенными социальными качествами и являющимися носителями определенной политической идеологии. Экономист и политолог из США Дж. Гелбрейт писал, что «только наивный реформатор и тупоумный консерватор воображают, что государственный аппарат может быть использован как орудие осуществления перемен независимо от интересов и стремлений людей, из которых он состоит».¹⁴ Рекрутирование граждан в систему власти, а также последующая трансформация их политического статуса во многом обусловлена сложившимися политическими институтами, процедурами, а также политическими «правилами игры», определенной идеологией, которые вместе образуют государственную кадровую политику. А в условиях индустриальных и постиндустриальных государств кадровый рекрутинг политических элит по каналу государственной кадровой политики превосходит электоральный рекрутинг. Вот почему без наличия эффективной государственной кадровой политики слаженное, целенаправленное политическое управление государством практически невозможно.

В условиях становления правового демократического государства подбор кадров и их деятельность регламентируются законами, государственно-правовыми процедурами, регламентами, требованиями. Приоритетным направлением в формировании и реализации государственной кадровой политики должно быть повышение профессионализма, наиболее полное использование знаний и способностей государственных служащих в интересах современного сетевого общества.

¹⁴ Гэлбрейт Дж. Новое индустриальное общество. М.: АСТ; Транзиткнига, 2004. С. 93-94.

Формирование профессионального потенциала государственной службы представляет собой динамичный процесс, так как структура органов государственной власти и управления, их численный состав, требования, предъявляемые к государственным служащим, подвержены постоянным изменениям.

Текущую кадровую политику РФ в целом можно охарактеризовать как иерархическую и рациональную. Однако дефицит квалифицированных управленческих кадров, способных работать в рыночных условиях, определяет целесообразность перехода в среднесрочной перспективе к иерархическо-сетевой, антикризисной, активной кадровой политике.¹⁵ Непростым процессом является реализация такого перехода. Целесообразно обратиться к анализу институализации зарубежного опыта государственной кадровой политики, которая в каждой стране имеет свои характерные особенности.

В современной западной научной литературе анализируются два общепризнанных базовых способа комплектования государственного аппарата: **система добычи** (spoils system) и **система заслуг** (merit system).¹⁶ Система добычи заключается в том, что победивший на выборах президент страны или лицо, совершившее государственный переворот и силой захватившее власть, считает вполне заслуженным поставить на все государственные должности своих сторонников. Это оперативная и эффективная система захвата власти и ее удержания, но она недолговечна ввиду неспособности формируемого ею аппарата управления создать условия нормального функционирования экономики в государстве. Система заслуг предполагает, что на государственные должности приходят лица, победившие на организованных государством открытых и независимых конкурсах по выбору специалистов.

Основным отличием системы заслуг от системы добычи является специальные требования к качествам государственного служащего, его квалификация в области государственного управления. При системе добычи

¹⁵ Яковлев И.Г. Особенности государственной кадровой политики за рубежом // журнал «Управление мегаполиса». 2005. — Сер.3. Выпуск 23. №1. С. 22-28.

¹⁶ Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах запада: США, Великобритания, Франция, Германия. — М.: Дашков и К, 2002.. – 2002. С.44-45.

квалификация государственного служащего является привлекающим фактором для руководителя государства. Но более важным критерием в этом случае становится возможность руководителя осуществлять реальный контроль за таким лицом. Важным опытом, например, французской системы организации подготовки и отбора кадров государственной службы является обязательное получение специализированного образования наряду с общим образованием. Во Франции такое образование предоставляется в Национальной административной школе (ENA).¹⁷

Система добычи возникла первой и применяется до сих пор, однако вектор исторического прогресса лежит в плоскости систем заслуг. Начиная с реформ Маколея в Великобритании 1834 года мир постепенно перешел на более открытое, демократичное комплектование кадров государственной службы. Особенно наглядно исторически неизбежный процесс перехода от системы добычи к системе заслуг можно проследить на примере развития этого процесса в США.¹⁸

Систему добычи в США ввел президент Д. Вашингтон, а его непосредственные преемники укрепляли ее. Доктрина президента США Э. Джексона в 1829 году гласила, что «все государственные должности настолько просты, что любой человек может с ними справиться».¹⁹ Каждый следующий президент в США считал своим естественным правом после победы на выборах компенсировать затраты за счет своей близости к налогам и государственной казне. Для этого он назначал на должности государственного аппарата лиц, которым считал себя обязанным своим успехом на выборах.

Особенностью ментальности американского народа, тогда и сейчас, является его представление о чрезвычайной важности предприимчивости. Человек может свободно строить режим своего труда, ни перед кем не отвечать, благосостояние зависит только от его трудоспособности, он может рисковать по своему усмотрению в бизнесе от высоких материальных

¹⁷ Оболонский А.В. Государственная служба Российской Федерации. —М.: 2004. — С. 69-70.

¹⁸ Касаткина Н. М. Государственная служба в зарубежных странах.— М.: Аспект Пресс, Т. 11. 2015.—С. 12.

¹⁹ Четвериков С.Б. Государственный аппарат основных капиталистических стран. —М.: 1977. — С. 45.

достижений до разорения. В этой системе ценностей работа на государственной должности является последним занятием для деятельного человека, потому что здесь необходимо подчиняться начальникам, режим дня строго регламентирован, зарплата фиксированная, а любой риск на работе может повлечь отстранение от должности. Отсюда следовало, что на государственную должность в основном претендовали люди которые не могли успешно работать в бизнесе. Доктрина президента Э. Джексона и не предполагала, что должностные обязанности в государстве требуют квалификации их исполнителя.²⁰

Спустя время пришло осознание необходимости перехода от системы добычи к системе комплектования, построенной на отборе наиболее способных и квалифицированных кадров на государственные должности. В 1883 году был принят закон Пэндлтона,²¹ реформировавший всю систему комплектования кадров государства, и который, в сущности действует до сих пор. В силу неэффективности системы добычи (spoils system), на ее место предложил систему заслуг (merit system).

Особенности системы заслуг (merit system):

— Появилось министерство, для подбора кадров на государственную службу, которое в США получило название Комиссии гражданской службы. Комиссия является первым в истории США независимым агентством, которое под названием Управления кадровой службы (УКС) действует до сих пор. Устанавливалось, что никакое министерство не может само себе подбирать кадры, минуя УКС;

— Претенденты на государственные должности должны ознакомиться с должностными требованиями, сдать письменные и другие экзамены на соответствие государственной должности (в Англии известен прием экзаменации претендента, называемый «конкурсом ножа и вилки», а в США – проверка работника за трапезой);

— Пригодность претендента на государственную должность определяет

²⁰ Оболонский А.В. Государственная служба Российской Федерации. —М.: 2004. — С. 323.

²¹ Закон о реформе гражданской службы (1978 г.).

конкурсная комиссия УКС;

— Споры по конкурсному отбору разрешаются в специализированных административных судах и судах общего права. В некоторых случаях такой трибунал назначается *ad hoc* (т. е. специально для данного случая);

— Установлена классификация государственных должностей, построенная по таким принципам, что она сама по себе является стимулом государственному служащему для повышения его квалификации и продвижения по службе, что достигается четким разделением уровней служащих по стажу службы, уровню оплаты труда, ограничением нахождения в должности по сроку пребывания без продвижения и т. д.²²

Таким образом, с момента принятия закона Пэндлтона пройден важный этап в истории по комплектованию кадров государственного аппарата в «цивилизованном» государстве. Принцип отбора кадров по профессиональным признакам и качествам является приоритетным. Однако в мире, пожалуй, нет государства, которое применяло бы только один из указанных способов, систему добычи или систему заслуг. В реальности практически в любом государстве применяются и тот и другой способы. Так, в США только должности от 1 до 15 ступеней являются конкурсными, а должности от 16 до 18 ступени являются должностями, замещаемыми лично победившим на выборах Президентом США, то есть являются должностями системы добычи.²³

Эволюция совершенствования государственной службы в США, как и в Англии, направлена в сторону «нового менеджизма», т. е. приближения форм и методов деятельности администрации к рыночным принципам и механизмам, к «дерегуляции» и приватизации.

В настоящее время раздел 3 Закона о реформе гражданской службы 1978 года в США, параграф 2301 Свода закона США обязывают руководствоваться принципами системы заслуг.²⁴ В основу организации федеральной государственной службы США положено деление служащих на две категории:

²² Соединенные Штаты Америки: Конституция и законы. 1994. М.

²³ Лобанов В. В. Служба высших руководителей в США // Государство и право. – 1996. – № 6. – С. 125-133.

²⁴ Закон о реформе гражданской службы (1978 г.). 1994. М., С. 289—290.

«конкурсную» и «патронажную». Здесь проявляются признаки как системы заслуг, так и системы добычи. К первой категории относятся государственные служащие, поступающие на службу и продвигающиеся по службе в соответствии с принципами «системы заслуг», ко второй категории относятся те государственные служащие, которые назначаются на должности президентом единолично (его помощники и советники) или по рекомендации или с согласия сената. К числу «патронажных» относятся те доверенные лица, которые обеспечивают организацию работы глав федеральных органов исполнительной власти (советники, секретари министров) и суть этой системы заключается в том, что любой служащий данной категории в любой момент может быть перемещен из одного органа в другой без его согласия.²⁵ В законодательстве практически не описываются процедуры допуска к «патронажным» должностям. Отмечается лишь, что на эти должности проводятся лица, пользующиеся особым доверием президента или глав министерств и ведомств.

Обязанности государственных служащих США закреплены в Кодексе этики государственной службы, утвержденном резолюцией Конгресса в 1958 году.²⁶

Каждое лицо, состоящее на государственной службе, должно:

1. Ставить преданность высшим моральным принципам и государству выше преданности отдельным лицам, партии или государственным органам;
2. Поддерживать Конституцию, законы и постановления Соединенных Штатов и всех органов государственной власти и никогда не поддерживать тех, кто уклоняется от их исполнения;
3. Работать полное рабочее время за дневную оплату, прилагать необходимые усилия и старание к выполнению своих обязанностей;
4. Стараться находить и применять наиболее эффективные способы

²⁵ Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах запада: США, Великобритания, Франция, Германия.— М.: Дашков и К, 2002. С. 91.

²⁶ Кодекс этики правительственных служащих (1958 г.).1994. М.

решения поставленных задач;

5. Вскрывать случаи коррупции при их обнаружении;

6. Соблюдать эти принципы, сознавая, что государственная должность является выражением общественного доверия.

Согласно Закону о реформе гражданской службы 1978 г. в США «может быть уволен каждый служащий, если это необходимо в целях национальной безопасности».²⁷ За некоторые виды должностных проступков предусматривается уголовное наказание. Вместе с тем законодательные нормы государственной службы в США не всегда соблюдаются. Так, законодательством декларируется, что назначение на должность производится независимо от политических убеждений, но одной из стадий приема является проверка «политической благонадежности», что однозначно исключает из числа возможных государственных служащих лиц, например, коммунистических или националистических убеждений.

Интересный пример правового регулирования системы заслуг закреплен в законодательстве Японии: для участия в конкурсе требуется обязательно входить в список кандидатов для набора на государственные должности; зачисление на службу производится только из лиц, внесенных в список кандидатов, причем один подлежащий набору принимается из пяти желающих, получивших наивысшие баллы на экзамене. Такой же принцип применяется и при повышении по службе. Даже руководители, обладающие правом приема на государственную службу, обязаны направлять запрос в Палату по делам персонала о включении кандидатов в списки приема на службу и повышения по службе и получить извещение Палаты о согласии на включение кандидата в этот список.²⁸

В США и странах Западной Европы признает, что преимущества Японии заключаются в системах и методах управления персоналом и кадровой

²⁷ Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах запада: США, Великобритания, Франция, Германия.— М.: Дашков и К, 2002. - С. 57-58.

²⁸ Журавлев П.В., Кулапов М.Н., Сухарев С.А. Мировой опыт в управлении персоналом. Зарубежный опыт.— М.: Рос. экон. академия им. Г.В. Плеханова, 1998.— С. 190.

политики в реализованном на практике понимании особой важности человеческих ресурсов. Стоит обратить внимание на социально-психологические и культурные корни японской кадровой политики. В управлении персоналом проявляется не только мастерство управленцев, но также черты, являющиеся природным достоянием японцев. В научном трактате «Искусство японского управления» отмечается: «Кадровая политика и умение работать с людьми и группами людей базируются на предпосылках, принципиально отличающихся от наших (т. е. принятых на Западе)...».²⁹ Японцы чувствуют себя гораздо более взаимозависимыми, готовы предпринимать невероятные усилия, направленные на совершенствование людей и на воспитание умения эффективно работать друг с другом. Следует заметить, что такой подход чрезвычайно продуктивен для формирования устойчивого института государственной кадровой политики. Основной отличительной чертой японской кадровой политики является патерналистское отношение к своим служащим, психологическим основание такого рода отношений является то, что, поступая на работу, работник попадает в своего рода семью, где каждый заботится о государственном благосостоянии, а государство отвечает тем же, обеспечивая своим работникам защиту от всевозможных проблем, что вне сомнения выгодно обеим сторонам.

Главное отличие формирования французского института государственной кадровой политики от современного российского заключается в том, что государственный служащий поступает на работу только по открытому конкурсу – даже в такие закрытые ведомства, как МИД и МВД. За свою классность он получает одинаковое жалованье в любом министерстве. Более того, любой французский чиновник-бюрократ находится в двойном подчинении – своего министерства и генерального директора публичной службы при премьер-министре. Эта общезападная служба следит за тем, чтобы права чиновника не ущемлялись.³⁰ При руководителе существует

²⁹ Там же. С. 199-201.

³⁰ Старобинский Э.Е. Некоторые особенности кадровой политики за рубежом. // Управление персоналом. 2000. — № 7. — С. 378-380.

специальный «парламент чиновников» — высший совет публичной службы, председателем которого является сам премьер-министр. Этот совет состоит из делегатов профсоюзов чиновников-бюрократов. Кроме того, в совет входят председатели всех министерств и ведомств. Основные задачи совета – следить за единообразием применения законов ко всем чиновникам и публично обсуждать все случаи нарушения.

Для оценки эффективности работы государственных служащих во Франции введена система «зачетных очков». Ежегодно в каждом министерстве независимые комиссии оценивают работу всех служащих в баллах по специальной таблице, утверждаемой высшим советом публичной службы. Таблица учитывает все – профессионализм, самоповышение квалификации (например, самостоятельное изучение языков или прохождение курсов), организованность, скорость выполнения заданий, аккуратность. Все это фиксируется в специальных анкетах, обрабатывается на компьютере и вывешивается на видном месте, причем любой служащий может обжаловать такую анкету как необъективную. Разбором таких жалоб занимается высший совет публичной службы и его представители в министерствах и ведомствах. Те, кто набирает необходимое количество очков, записываются в резерв на следующую должность и продвигаются по службе. Важно также подчеркнуть, что государственных служащих специально готовят в высших (Национальная школа администрации), средних (разного рода специализированные институты), низших (муниципальные лицеи-техникумы) учебных заведениях.

Во Франции и других странах ЕС, где уже давно отработана система органов исполнительной власти, престиж «чиновника» стоит (в отличие от традиций РФ) очень высоко, выше депутата парламента и офицера.³¹ Касаясь соотношения специалистов и политиков, можно отметить, что политики избираются населением и выполняют роль связи масс с аппаратом государства, в то время как вести «хозяйство» государства могут только квалифицированные

³¹ Лобанов В.В. США: административная этика и госслужба // Проблемы теории и практики управления. 2008. — № 4. — С. 198-201.

в своей области специалисты. Общество не должно рассчитывать на случайных управленцев, оно должно готовить ритмично работающих специалистов управления.³²

Отдельно необходимо остановиться на подготовке управленческих кадров для органов власти. В развитых странах оно осуществляется через специальные школы управления. Впервые о необходимости создать школу, которая готовит кадры для государственного административного аппарата, возникла именно во Франции в 1848 году, когда была создана Национальная административная школа, просуществовавшая один год. В 1945 году была основана Административная школа с задачей подготовки кадров для работы в Государственном Совете Франции для дипломатической карьеры, для государственной финансовой инспекции, для префектур и других государственных служб (в настоящее время 75% ее выпускников работают на государственной службе).³³ Административную школу часто критиковали, в первую очередь за своеобразную кастовость: ученики составляют когорту людей, которые занимают ключевые посты в администрации Франции. Когорта эта складывается постепенно и попасть в нее крайне трудно. С одной стороны, хорошо было бы, если бы ученик Школы до поступления уже имел опыт административной работы, но с другой стороны, с возрастом формируются политические убеждения, и они могут повлиять на принятие того или иного решения, а Государственный Совет должен руководствоваться только государственным интересом, быть беспристрастным.

Бразилия попыталась перенять опыт Французской Национальной административной школы и в 1986 году Министерство управления в рамках проводившейся тогда административной реформы создало Национальную школу администрации (ENA).³⁴

³² Там же. С. 203.

³³ Журавлев С. И. Правовые аспекты кадровой политики в процессе подготовки специалистов для федеральных органов государственной власти.— С-Пб.: Право и образование, 2010.— № 4.—С.45.

³⁴ Касаткина Н. М. Государственная служба в зарубежных странах —М.: Аспект Пресс, Т. 11. 2015.— С. 78.

Из сложившейся практики институализации государственной кадровой политики в различных странах мира, рассмотренных выше, можно выделить положительный опыт, который мог бы быть использован в целях совершенствования государственной кадровой политики в России и в ее регионах.

1. В государственной кадровой политике зарубежных стран сложилась практика смешанного использования подходов к комплектованию государственного аппарата с применением как системы добычи (spoils system), так и системы заслуг (merit system). В зависимости от исторических особенностей и культурных традиций тех или иных стран применяются различные сочетания этих систем. Но необходимо видеть наличие отчетливой тенденции к переходу развитых стран к использованию методов системы заслуг, поскольку она в большей степени соответствует концепции рыночных отношений.

2. Главными характеристиками современной системы заслуг являются следующие: деятельность государственных служащих с точки зрения учета их заслуг оценивается по определенной шкале или с использованием балльной системы, а служащий, получивший неудовлетворительную оценку, либо увольняется из состава руководящего аппарата, либо переводится на другую, как правило, ниже на ранг должность;³⁵ профессиональный рост государственных служащих осуществляется на основе оценки их профессиональной деятельности, результатов аттестации, наличия ученой степени или специальных званий, а также прохождения специализированных учебных программ.

3. Особенность классификации государственных должностей за рубежом заключается в том, что она сама по себе является стимулом для государственного служащего в части повышения своей квалификации и продвижения по службе. Это достигается четким разделением уровней служащих по стажу службы, уровню оплаты труда, ограничением нахождения в

³⁵ Старобинский Э.Е. Некоторые особенности кадровой политики за рубежом. // Управление персоналом. 2000. — № 7 — С.78-79.

должности по сроку пребывания без продвижения и т. д. Система градации должностных окладов дает возможность изменять их размеры в зависимости от опыта, профессиональных знаний и качества выполнения должностных обязанностей государственных служащих.

4. За рубежом, помимо должностных инструкций, обязанности государственных служащих закреплены в так называемых «кодексах этики государственной службы».

Глубокое осознание особенностей в процессах административно-государственных реформ в западных странах весьма полезно для российских политологов, имеющих возможность сопоставлять западный опыт с развитием российской административной реформы.

Исторический опыт свидетельствует, что благополучие любого общества достигается прежде всего благодаря рациональному использованию людских, материальных и финансовых ресурсов. Главной составляющей обеспечения прочности государства являются кадровый потенциал и эффективная система научного управления людскими и кадровыми ресурсами. Кадры – один из наиболее драгоценных ресурсов государства, его основа, гордость и национальное достояние. Корпус государственных служащих состоит из людей, на образование и профессиональную подготовку которых государство тратит огромные средства. Исходная ценность специалистов определяется по многим параметрам, однако одним из важнейших является инвестиционный показатель. В мировой управленческой практике промышленно развитых государств мира принято профессиональный индекс работника выводить прежде всего по такому параметру, как уровень затрат на его обучение. Как показывает опыт зарубежных стран, эффективная кадровая политика основывается на образовательном фундаменте (многие государственные служащие имеют по два-три высших образования, ученые степени и ученые звания), огромный опыт управленческой, научно-исследовательской, преподавательской, инженерной, предпринимательской деятельности.

1.2 Модели разработки и реализации государственной кадровой политики

Анализируя международный опыт формирования кадровой политики для государственной службы, можно выделить несколько общепринятых критериев: во-первых, статус государственного служащего, как правило, закреплен в соответствующих правовых документах (Федеральные законы, Указы Президента, приказы и т. п.); во-вторых, обязательным условием для поступления на государственную службу является наличие образования не ниже уровня специалитета или магистратуры по профильному направлению; в-третьих, для повышения профессиональных навыков в процессе карьерного роста государственный служащий регулярно должен проходить курсы переподготовки, повышения квалификации, стажировки и т.д.

Реформа государственной службы стала приоритетом для многих развивающихся и переходных государств. Успешное проведение реформ государственного управления ведет к образованию эффективной системы подготовки управленческих кадров, а следовательно напрямую влияет на результативное управление политическими процессами в стране. Анализ мирового опыта подготовки государственных и муниципальных служащих позволяет говорить о многообразии и разной направленности существующих национальных образовательных программ, а также о различных формах подготовки.

Исследование законодательства в области государственной кадровой политики в части формирования резерва управленческих кадров в зарубежных странах показало, что понятие «кадровый резерв» практически не используется. Как правило, работа с кандидатами на гражданскую службу, которая в РФ ведется на стадии нахождения человека в составе кадрового резерва, в зарубежных странах осуществляется непосредственно после зачисления гражданина на службу в период прохождения испытательного срока или, в других случаях, в период стажировки.³⁶ При создании нового государственного

³⁶ Лытов Б. Госслужба. Кадровая политика. Зарубежный опыт. // Власть — М.: 2000. — Вып.2. С. 36.

аппарата в РФ, который будет соответствовать всем нововведённым критериям законодательства страны, идет целенаправленная и системная работа по формированию и подготовке резерва управленческих кадров государственных гражданских служащих, способного решать задачи преобразования РФ с учетом современных потребностей. Успешный опыт реализации подобной стратегии можно наблюдать в ряде стран СНГ.

В настоящее время в научном сообществе можно выделить две точки зрения на приемлемую для России модель организации государственной гражданской службы, которой придерживаются такие специалисты как Грекова Ж.В., Бажин И., Старовойтов А.В., первая заключается в том, что необходимо следовать «открытой» англосаксонской модели государственной гражданской службы (новый государственный менеджмент), вторая- «закрытой» модели государственной службы, характерной для стран континентальной Европы.³⁷ «Закрытая» и «открытая» модели государственной гражданской службы подразделяются еще на две подмодели: 1) модель государственной службы в федеративных государствах; 2) модель государственной службы в унитарных государствах.

Таким образом, выделяются четыре модели государственной гражданской службы: **централизованная закрытая модель**, реализуемая в унитарных государствах; **относительно децентрализованная закрытая модель**, реализуемая в федеративных государствах; **относительно децентрализованная открытая модель**, реализуемая в унитарных государствах; **децентрализованная открытая модель**, реализуемая в федеративных государствах.³⁸

Относительно недавно в некоторых развитых европейских странах и в США были созданы специальные программы подготовки кадров для государственной службы, которые представляли собой определенный, единый

³⁷ Грекова Ж.В. Реформирование государственной службы как политико-административный процесс (опыт Великобритании и США в контексте российских реалий): Автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. полит. наук. Спец. 23.00.02 – полит. инст., этнополит. конфликтология. – М., 2003. URL: <http://w.w.w.legislature>.

³⁸ Старовойтов А. В. Реформирование российской государственной гражданской службы и опыт зарубежных стран //Фонд развития парламентаризма в России. – 2003.- С.67.

стандарт. Данная программа получила название Master of Public Administration (далее МРА). Но, как уже говорилось, основные образовательные программы в разных странах имеют существенные отличия, в которых необходимо разобраться и проанализировать различные подходы к подготовке государственных служащих.

С точки зрения общей направленности обучения можно выделить еще две основные модели подготовки специалиста в области государственного управления: «американская» модель специалиста, где государственный служащий прежде все является управленцем; «европейская континентальная» модель, государственный служащий- это исполнитель решений, принимаемых вышестоящими органами власти. Здесь чиновник интерпретирует и реализует принятые решения в строгом соответствии с действующим законодательством. Для этой модели необходимы специалисты с базовым высшим юридическим образованием. При рассмотрении «американской» модели подготовки государственных служащих, необходимо опираться прежде всего на работы Ф. Мошера, Р. Берне и Дж. Эллвуда.³⁹

Западно-европейская и американская система подготовки специалистов, являются наиболее известными в мировой практике при том, что американские стандарты и принципы основывались на европейской традиции образования.

Повышение эффективности предоставления общественных услуг за счет высокой квалификации и профессионализма государственных служащих как управленцев - главный принцип, который лежит в основе «американской» управленческой модели подготовки руководящего звена государственного сектора. Процесс становления этого типа образования в США демонстрирует, как изменились «стандарты» образовательных программ подготовки и повышения квалификации чиновников в зависимости от задач стоящих перед властными структурами и от развития уровня науки. Существующая ныне в США система подготовки зародилась в начале XX века, в 1911 году Нью-Йоркское бюро муниципальных исследований открыло первую школу, которая

³⁹ Ю.В. Федотов, О.А. Патокин Модели подготовки государственных служащих // Вестник Санкт-Петербургского университета- Сер.8. Выпуск 4.. № 32. 2002. – С. 10.

занималась подготовкой профессиональных служащих для местных органов власти. Основная цель данных образовательных программ - выработка исследовательских и управленческих навыков. В последующие десятилетия в университетах появилось большое число программ подобного типа. Дж. Элвуд выделял особенность этих программ- управление признавали в качестве науки, общие принципы которой не зависят от сферы принятия управленческих решений.

С каждым годом в программах ряда школ все большую роль стали играть политические науки, скорее всего это связано с высокой политической активностью граждан, и не зря родоначальник данной науки Никколо Макиавелли писал, что политическая наука - это наука практическая, служащая решению жизненно важных задач. Программы рассматривали сферу деятельности и функции чиновников на понятийно-описательном уровне, а не на уровне процедур разработки и реализации управленческих решений.

На вторую половину 40-х годов XX века пришелся пик влияния политических наук на высшее образование в сфере государственного управления США. В школах государственного управления (school of public affairs) доминирующим элементом обучения был анализ проводимой политики, а не собственно управление. Системы органов исполнительной власти на всех уровнях, стали выходить специалисты, предоставляющие конкретные отрасли общественного сектора.⁴⁰ Соответственно, образовательные программы стали концентрироваться вокруг подготовки работников для органов управления конкретной сферы общественного сектора (образованием, здравоохранением, городским хозяйством и т. д.). Это, с одной стороны, привело к утрате интеллектуального единства, которое связывало разные сферы государственного управления в ранее существовавших программах. С другой стороны, приход в руководство государственного сектора «отраслевиков» имел свои положительные стороны для образовательного стандарта. Он позволил развить технику количественного

⁴⁰ Ю.В. Федотов, О.А. Патокин Модели подготовки государственных служащих // Вестник Санкт-Петербургского университета- Сер.8. Выпуск 4.. № 32. 2002.- С. 16.

анализа управленческих решений, неизвестную чиновникам до Второй мировой войны.

Повышенный интерес к количественным методам анализа в образовательных программах пришелся на 60-70-е годы XX века. Методы преимущественно были оптимизационными, то есть нацеленными на повышение эффективности использования ресурсов. Многие из оптимизационной техники первоначально разрабатывались для целей бизнеса. Таким образом, использование такой техники к задачам управления в общественном секторе было ничем иным, как продолжением старой идеи сделать деятельность государственных управленцев более близкой к управлению в сфере бизнеса, что позднее отразилось в разработке публичной политики (public policy programs). В конце 60-х годов при содействии Фонда Форда было учреждено восемь школ, занимавшихся исследованиями и обучением в области методов разработки государственной (публичной) политики (Public Policy Schools).

Подводя итог развития программ высшего образования государственных служащих в США на протяжении XX века, Дж. Эллууд выделил 6 основных моделей.⁴¹

- 1. Специальные программы в области политических наук.** Реализуются на факультетах политических наук. Государственное управление – это в частности раздел политологии.
- 2. Программы по государственному и муниципальному управлению в традициях первых школ для государственных служащих.** Целевая аудитория – профессиональные чиновники государственных и местных органов власти. Принципы формирования учебного плана и дисциплины программы конкретны и инструментальны.
- 3. Специализированные программы подготовки управленцев для конкретных отраслей государственного сектора: образования, обороны, здравоохранения и т. п.** Принципы формирования учебного плана те же,

⁴¹ Ellwood, 1985, p. 16-19

что и в программах второго типа.

4. Комплексные программы обучения. Применяются в пяти крупных американских университетах. Учебный план предлагает студентам на выбор программы, соответствующие трем перечисленным выше направлениям образования в области государственного и муниципального управления.

5. Программы, ориентированные на изучение методов принятия решений и разработки государственной политики. Программы междисциплинарного характера, в учебный план включено изучение сложного аналитического инструментария и прикладных математических дисциплин (Калифорнийский университет, Гарвардская школа государственного управления имени Дж. Ф. Кеннеди, Стэнфордский университет).

6. Программы общего менеджмента. На базе бизнес-школ.

Несмотря на то, что в основе всех образовательных программ заложена концепция подготовки менеджера общественного сектора, не существует единой модели специалиста. Вся система подготовки децентрализована, стандарты образования, контроль за его качеством осуществляются профессиональными организациями. Финансирование подготовки государственных служащих осуществляется из ряда источников: государственных, частных и за счет «третьего сектора» негосударственных организаций.

Каждая модель государственной кадровой политики имеет свои особенности, привнесенные адаптацией под местные политические и социально-экономические, а также культурные условия. В рамках западно-европейской системы подготовки кадров можно выделить два основных подхода – англосаксонский и французский.

Рассмотрим подробнее **англосаксонский подход («Открытая» модель государственной гражданской службы)**. Традиционный подход к подготовке кадров для государственной службы был реализован в Великобритании, сегодня он также активно используется в странах Северной Европы - Швеции,

Норвегии, Дании, Нидерландами.⁴² С 1979 года премьер-министр М. Тэтчер начала административную реформу,⁴³ направленную на сокращение расходов министерств и ведомств, в том числе увольнение части государственных служащих. В 1988 году была разработана программа «Следующие шаги». Все правительственные учреждения были разделены на центры формирования политики и учреждения, исполняющие решения, которые были преобразованы в неправительственные организации (QUANGO), работающие на основе договоров. Сохранение единой тарифной сетки, привилегий, пенсионного обеспечения была сохранена лишь для служащих центров формирования политики, а в QUANGO широко распространилась служба по контракту.

Данная реформа, с одной стороны, позволила сократить численность государственных служащих, объем их льгот и привилегий, повысить эффективность администрации. С другой стороны, была разрушена целостная система правительственных кадров, подорваны престиж и привлекательность государственной службы, а заработная плата в QUANGO все равно осталась существенно меньшей, чем в частном секторе. Поэтому, несмотря на то, что реформа М. Тэтчер была признана в целом удачной и «скопирована» в Нидерландах и Новой Зеландии, подводить окончательные итоги внедрения рыночных механизмов в нерыночную по своей природе публично-служебную деятельность пока преждевременно.⁴⁴

Особенностью данного подхода является правовая доминанта в общей системе подготовки государственных служащих, базовое образование должно быть юридическим. Уровень образования и профессиональной подготовки рассматривается как один из решающих аргументов. Так таковой централизованной программы подготовки государственных служащих не

⁴² Бажин И. Система образовательных программ профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных служащих. // Государственная служба. 2005. №10. С. 55-56.

⁴³ Старовойтов А.В. Реформирование российской государственной гражданской службы и опыт зарубежных стран. Фонд «Развитие парламентаризма в России». – М., 2003.- С. 32.

⁴⁴ Грекова Ж.В. Реформирование государственной службы как политико-административный процесс (опыт Великобритании и США в контексте российских реалий): Автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. полит. наук. Спец. 23.00.02 – полит. инст., этнополит. конфликтология. - М., 2001.

существует, даже определение, что представляет собой программа МРА – довольно сложная задача.

В Великобритании подготовка кадров считается одним из приоритетных направлений, существует широкая система семинарских занятий, конференций и образовательных курсов, которые организуются различными министерствами и ведомствами, в уставе которых есть хотя бы отдаленное упоминание об ответственности за подготовку кадрового состава. Каждое ведомство разрабатывает свои программы подготовки кадрового резерва с учетом мониторинга потребностей в обучении персонала и планирования его дальнейшего применения.⁴⁵ Отсутствует единая централизованная система подготовки кадров для государственной службы, однако существует множество курсов, программ, семинаров. Программа конкурсных экзаменов составляется на основе методик Оксфордского и Кембриджского университетов и это приводит к закрытому характеру государственной службы и господству не узких профессионалов, как в континентальной модели, а «дженералистов» – служащих с общим гуманитарным образованием.

Система подготовки кадров для государственной службы Великобритании имеет ряд факторов, которые могут быть применены в российской практике:

1. Наличие четких критериев оценки компетентности государственных служащих создает огромный положительный стимул для повышения уровня образования и профессиональных навыков (пояснение обязанностей).
2. Содержание учебных программ отличается большой гибкостью, позволяя оперативно откликаться на цели и задачи текущей политической и социально-экономической ситуации.⁴⁶

Английский вариант системы подготовки кадров для государственной службы менее подходит для российских условий:

⁴⁵ Бажин И. Система образовательных программ профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных служащих. // Государственная служба. 2005. №10. С. 54.

⁴⁶ Якобсон Л.И. Реформа государственной гражданской службы // Реформа государственной службы. Материалы семинара "Стратегия развития" от 17 марта 2003 г. С. 24.

1. В России слишком развиты традиции централизации, инициативы федеральных, региональных и муниципальных ведомств в организации специальных образовательных семинаров и учебных программ, а в англосаксонской модели, наоборот, ярко выраженная децентрализация образовательной системы и переподготовки государственных служащих. В Великобритании существует четкая система контроля качества полученного образования, а в России это одна из главных проблем, еще только требующая своего решения.⁴⁷

2. У англосаксонского подхода предполагается акцент на правовой подготовке, которая существенно отличается от российского подхода, так как базируется на совершенно иной правовой традиции – прецедентом праве, что значительно усложняет процесс адаптации учебных программ к российским условиям.

В большинстве стран Европы и Америки (включая в особенности Великобританию и Германию), реформирование государственной службы поэтапно происходит под влиянием глобализационных процессов. Происходит трансформация обязанностей государственных служащих. Во-первых, повышается значимость таких качеств, как умение самостоятельно принимать решения, управлять изменениями, проявлять лидерские качества. Именно в рамках программ MBA прививаются лидерские качества, склонность к инновациям и творческому решению поставленных задач. Программа MBA разрабатывает междисциплинарный подход к образованию государственных служащих, ориентированный на развитие у будущих чиновников системного мышления, коммуникабельности, умения работать в команде, самостоятельности и инициативности. В приоритете у государственных служащих: четкое выполнение инструкции, следовать процедурам, строго подчиняться приказам вышестоящего начальства, но это лишь сложившиеся стереотипы в современном мире, которым не стоит следовать, так как они крайне отрицательно влияют на качество принимаемых государственными

⁴⁷ Яковсон Л.И. Реформа государственной гражданской службы // Реформа государственной службы. Материалы семинара «Стратегия развития» от 17 марта 2003 г. С. 27.

служащими решений.⁴⁸

В странах переходного типа, включая Россию, одной из важных проблем является понимание морали в деятельности руководителей и служащих. Так, в США существует развитое законодательство в области административной этики, в котором присутствует: введение запретов с установлением санкций; получение информации о финансовом положении государственных служащих; гарантирование конфиденциальности; регулирование отдельных групп служащих.⁴⁹ В 1924 году Международной ассоциацией городского управления был разработан Кодекс этики. На данный момент 36 штатов США имеют свои Кодексы этики. Вопрос административной этики является одним из основных в формировании системы кадрового обеспечения в США.

В рамках политологических школ Великобритании и США сформировалось пять моделей реформирования государственной службы: «традиционная», «рыночная», «участвующая», «гибкая» и «дерегулированная», каждая из которых пытается решить фундаментальные проблемы открытости, эффективности, прозрачности и отзывчивости бюрократии. Концепция «отзывчивой» бюрократии, являясь типичной теорией поддержки, позволяет акцентировать внимание контактной аудитории на решении актуальной для гражданского общества проблемы действенного внешнего контроля за деятельностью бюрократического аппарата, скрывая за этим, в то же время, перераспределение власти в пользу финансово-экономической элиты и иные, далеко идущие цели реформ, связанные с трансформацией государства.⁵⁰ В данном случае, анализ каждой модели реформирования государственной службы не нужен, стоит указать основные критерии результатов реформ. Суть их заключается, в конечном счете в том, что функции, связанные с обслуживанием, которые были ранее отнесены к государству, были возложены на рыночные структуры. Государство стало гарантировать выполнение

⁴⁸ Клименко А.В. Механизмы нового государственного управления и модернизированной бюрократии в концепции административной реформы // «ЧиновникЪ». 2005. №5.с.5

⁴⁹ Лобанов В. США: административная этика и госслужба // Проблемы теории и практики управления. -2008.- № 4. С.13

⁵⁰ Марголин А.М. Мировой опыт государственного управления. // Государственная служба. 2000. №1. С. 32

функций, связанных с предоставлением услуг, но само непосредственно выполнять данные функции прекратило. Государственный аппарат осознавал опасность, связанную с коммерциализацией и автономизацией государственной службы, имеющей в своем распоряжении огромные материальные средства, в итоге в Великобритании и США пришли к выводу, что необходимо реализовывать еще одно направление реформы - усиление контрольных функций как в самом государственном аппарате, так и над ним. Масштаб реформ напрямую связан с укорененностью традиций правового государства и степенью приверженности традиционной модели государственной службы, особенно в том, что касается центрального управления.

Попытка внедрения рыночных отношений, основанных на жесткой контрактной системе, в нерыночную по своей природе государственную службу, зависимую во многом от изменчивости политического процесса и обладающую спецификой организации и функционирования государственных учреждений, в которых «рынок» проявляет себя иначе, чем в экономической сфере, нередко ведет к деструктивным последствиям для государственной службы и разрушению ее базовых основ.⁵¹

С точки зрения организации подготовки и переподготовки государственных служащих в Германии, модель диаметрально противоположна децентрализованной американской.⁵² В процессе проведения в Германии административных реформ 1965-1974 годов сложилась система подготовки персонала, которая существует до сих пор. Для занятых в этой сфере лиц существует строгая система квалификационных требований, предъявляемых к сотруднику в зависимости от характера выполняемых им функций и, соответственно, к уровню необходимого ему образования. Виды деятельности разделены на 4 квалификационных класса.

Система подготовки государственных служащих и институты,

⁵¹ Марголин А.М. Мировой опыт государственного управления. // Государственная служба. 2000. №1. С. 40-41.

⁵² Ю.В. Федотов, О.А. Патокин Модели подготовки государственных служащих // Вестник Санкт-Петербургского университета-2002. Сер.8. Выпуск 4. № 32. С.64.

занимающиеся ею, различны для работников, выполняющих работу разной квалификации. Например, специальная подготовка на уровне высшего образования рассчитана только для тех, чья деятельность относится к двум высшим классам. Лица занимающие должности высшей категории квалификации должны иметь законченное университетское образование, как правило, юридическое, реже экономическое или политологическое.

Подготовка служащих «третьего класса» осуществляются в специальных институтах государственной службы федерального или местного уровня на базе полного среднего образования, итог - сдача выпускных экзаменов («Abitur»). С 1979 года существует федеральный институт государственной службы в Германии, он представляет собой систему высших учебных заведений, осуществляющих подготовку кадров с сфере государственного управления. Кроме Центрального института, расположенного в Кельне, в состав Федерального института государственной службы входят 7 региональных институтов. Эти институты являются единственными в стране учебными заведениями, которые дают государственным служащим, выполняющим работу «третьего класса», профессиональное высшее образование. Интересный факт, что студенты зачисленные в Институт временно получают статус государственных чиновников, дающий множество привилегий. Важная роль в подготовке отводится практической работе. Продолжительность полного курса состоит 36 месяцев, из них 18 месяцев отводится на практику в различных министерствах и государственных агентствах. При этом следует отметить, что Федеральный Институт государственной службы активно ведет переподготовку и повышение квалификации государственных служащих «на рабочем месте» (без отрыва от рабочего процесса).

Характеризуя систему подготовки в Германии необходимо обозначить, высокую степень централизации этой сферы, ее четкую организационную структуру и подконтрольность органам государственной власти. Объединение различных видов подготовки в рамках одной государственной структуры имеет

свои плюсы и минусы. С одной стороны, это дает развивать системный подход к образованию и практической подготовке государственных служащих, создание системы непрерывного обучения и повышения квалификации. С другой стороны, монополизация функций подготовки кадров в руках одной государственной организации, бюрократизация системы, отсутствие стимула к обновлению учебных программ.

Также необходимо уделить внимание административно-государственному управлению в Японии. Характерными чертами японского государственного аппарата является: широкие властные полномочия, сильная кадровая политика, высокая организационная эффективность, внутренняя устойчивость, компетентность, реформирование в основном направлено на поиск новых форм и баланса в отношениях между государственными и общественными структурами. Регулирование государственной службы законодательно закреплено в Законе о государственных служащих 1947 года. В 1950 году вступил в силу Закон о местных служащих, установивший статус служащих муниципальных органов. Сильное влияние американских оккупационных властей на ход послевоенных государственных реформ в Японии объясняет сходство американского и действующего японского законодательства о государственной службе.⁵³ Важная особенность японской государственной службы, чего нет в других западных моделях, - дух элитаризма, традиционная почитаемость чиновничества, эта черта была отражена в известной еще с конца прошлого века формуле «кансон мимпи» («чиновники достойны почитания, народ – презрения»). Прослеживается строгий контроль либерально-демократической партии, сильная система кадрового обеспечения государственных и муниципальных учреждений за персональным перемещением кадров в административном аппарате. В 40-х гг. XX века были созданы Кадровые агентства, которые являлись руководящими органами в данной области. К сфере деятельности агентств в основном

⁵³ Волгин Н.А. Японский опыт решения экономических и социально- трудовых проблем. - М.: Экономика; 2006. - С. 98-122.

относятся вопросы найма на государственную службу, где принята экзаменационная система поступления.

Японская Конституция закрепила принцип равного доступа граждан к государственной службе. Закон о государственных служащих (ст. 33) уточняет, что набор на государственную службу осуществляется в соответствии с личными заслугами кандидата, его профессиональной подготовкой и деловыми качествами, выявить которые и должны конкурсные экзамены.⁵⁴ К экзаменам для поступления на государственную службу допускаются только японские подданные.

Необходимо понимать то, что выбор модели реформирования государственной службы непосредственно связан с выбором модели государства, в которой зафиксированы основные принципы отношений между государством, обществом и рынком. Но также нет никаких исторических доказательств того, что рынок во всех ситуациях эффективнее государства, именно существование государства является условием создания и функционирования рыночной экономики. Для России, стоит отметить, возможности реформирования, базирующегося только на рыночных основаниях, ограничены, впрочем, как и для других стран.

Практически во всех государствах, эффективная реализация государственной кадровой политики на государственной службе направлена на решение следующих задач:

1. Поиск баланса между ролью политических назначений в системе гражданской службы и профессиональной внепартийной бюрократией.
2. Достижение баланса между динамизмом государственной службы и ее стабильностью.
3. Усиление открытости, демократичности гражданской службы, ее «отзывчивости» на потребности и интересы граждан и общества.

⁵⁴ Волгин Н.А. Там же 237с.

4. Внедрение рыночных принципов в систему государственной гражданской службы, «менеджериализация» государственной гражданской службы (Великобритания, Италия, Нидерланды, Новая Зеландия и др.).
5. Расширение сферы проведения конкурсных экзаменов – как при занятии должности, так и при продвижении по службе.
6. Сокращение численности гражданских служащих, их льгот и привилегий при одновременном повышении их заработной платы и введении прогрессивной шкалы ее роста в зависимости от результатов их работы (Великобритания, Нидерланды, Южная Корея, США).⁵⁵

Несмотря на очевидные концептуальные различия в моделях разработки и реализации государственной кадровой политики (образовательные программы, процесс подготовки, повышение квалификации, финансирование) в ряде стран, необходимо отметить общий характер проблем, которые возникают при создании эффективной системы подготовки служащих для органов государственного и муниципального управления. Зная эти проблемы, обусловленные спецификой и историей каждой страны, возможно будет быстрее улучшить показатели эффективности системы подготовки государственных служащих.

Наконец, как показывает проведенный анализ моделей государственной кадровой политики, подготовка государственных служащих может быть по-разному организована. В одних странах она централизована и полностью контролируется государством (соответствующие образовательные структуры составляют часть системы государственной службы, как в Германии). В других она децентрализована, допускается конкуренция и контроль негосударственных органов. В США контроль за качеством учебных программ осуществляется профессиональными организациями, например, как NASPAA (National

⁵⁵ Старовойтов А.В. Реформирование российской государственной гражданской службы и опыт зарубежных стран. Фонд «Развитие парламентаризма в России». – М., 2009. URL: <http://w.w.w.legislature>. (20.03. 2016)

Association of Schools of Public Affairs and Administration)- Национальная ассоциация высших школ, осуществляющих подготовку государственных и муниципальных служащих.

Анализ мирового опыта подготовки государственных служащих говорит о многообразии и разной направленности существующих национальных образовательных программ, где реформирование административно-государственного управления, начавшееся в 80-90-е годы XX века, продолжается и сегодня. Но не следует полагаться на то, что может быть разработана некая «идеальная», годная на все времена концепция кадровой политики, которая раз и навсегда создаст отлаженный аппарат государственной службы.

Наоборот зарубежные специалисты призывают к постоянной работе в этом направлении, за периодическое реформирование в соответствии с назревшими потребностями общества. Отставание в этой области нежелательно, так как оно чревато социальными кризисами, а иногда и утратой власти.

Глубокое осознание общего в процессах административно-государственных реформ в западных странах весьма полезно для российских политологов, имеющих возможность сопоставлять западный опыт, их проблемы и процессы реализации государственной кадровой политики, с развитием российских процессов в сфере кадровой политики.

ГЛАВА 2. ОТЛИЧИТЕЛЬНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

2.1 Процесс становления и развития государственной кадровой политики в Российской Федерации

Государственная кадровая политика по своему содержанию и предназначению в системе государственного управления выступает важнейшим социально-политическим явлением в жизни и деятельности любого государства. Для ее претворения в жизнь необходимо теоретическое обоснование. Однако в нашей стране, теории и стратегии кадровой политики стали предметно исследоваться сравнительно недавно. Также недавно появилась новая для российского государства система государственного управления, формируемая на принципах деконцентрации и децентрализации. Данные факторы определяют объективную необходимость формирования новой концепции кадровой политики для субъектов Российской Федерации. По мнению В.В. Лобанова, особенностью России является незавершенность двух этапов модернизации системы государственного управления: формирования законодательства; создания стабильно функционирующих институтов и организаций в системе государственного управления. Следовательно, актуальны вопросы формирования новых и развития действующих государственных институтов, а также повышение их эффективности и результативности в условиях все большего ограничения бюджетных расходов, ускоренного проведения структурных и институциональных реформ.⁵⁶

В СССР кадровая политика больше носила партийно-государственный, узкоклассовый и идеологический характер, базировалась на социалистических ценностях. В начале 1990-х годов номенклатурно-партийная система работы с кадрами была разрушена достаточно быстро, без должного учета и анализа положительных и отрицательных ее сторон.

⁵⁶ Лобанов В.В. Модернизация государственного управления: проблемы и решения // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. - № 2. - С.137.

Термин «кадры», которым мы сейчас пользуемся, был восстановлен в своих правах относительно недавно. В начале 1990-х гг. преобладало мнение, что слово «кадры» — пережиток тоталитарного режима и от него в нашу демократическую эпоху надо отказаться. Часть либерально настроенных правоведов старались избавиться от всего, что напоминало прошлый режим. Поэтому понятие «кадры» пытались заменить понятием «персонал».

В переводе с французского языка термин «кадры» (*cadres* — личный состав) означает основной или штатный состав работников организации. Во французский язык он вошел из латинского языка (*quadratus* — четырехугольник, квадрат, рамка). Чаще всего он использовался в военных организациях, как единица, которая составляет основу воинского подразделения.

В широком употреблении термин стал известен в XIX веке. Таким образом, понятие «кадры» существует давно, причем не только у нас, но в разное время в это понятие вкладывали примерно одинаковый смысл. Большинство ученых и авторов книг, монографий, исследований сходятся на том, что «кадры — это политическая и социально-экономическая категория, включающая постоянный, штатный состав квалифицированных работников (персонала) государственных или негосударственных предприятий».⁵⁷

Основными признаками работников, входящий в этот состав, является:

1. относительно устойчивая профессиональная квалификация работника, как правило, имеющего специальную подготовку;
2. постоянный характер служебно-трудовой деятельности, которая является основным источником его существования и жизнеобеспечения;
3. социально-должностное положение работника в трудовом коллективе, когда его деятельность фактически реализует или обеспечивает исполнение функций и задач данной организации, а не охрану зданий,

⁵⁷ Черепанов В. В. Основы государственной службы и кадровой политики : учеб. пособие / В. В. Черепанов, В. П. Иванов. — М. : ЮНИТИ : Закон и право, 2007. — С. 341–388.

обеспечение их эксплуатации.⁵⁸

Необходимо определиться с формулировкой понятия «кадровая политика» и с выявлением ее теоретических, концептуальных основ, ее природы и предназначения, точно определить ее цели, задачи, принципы и приоритеты. Понятие «кадровая политика» шире понятия «государственная кадровая политика» и центральное место в общенациональной кадровой политике занимает государственная кадровая политика, поскольку государство выступает ядром политической системы общества. При этом необходимо понять, что субъектами кадровой политики выступают не только государство, но и политические партии, общественные организации, бизнес-структуры, которые проводят свою кадровую политику, формируя и выстраивая свою стратегию работы с персоналом.

Кадровая политика — это система теоретических знаний, идей, взглядов, принципов, отношений и организационно-практических мероприятий государственных органов и негосударственных организаций, направленных на установление целей, задач, характера этой политики, определение форм и методов кадровой работы.⁵⁹ Научная школа РАНХиГС, в лице таких ученых как Анненков В.И.,⁶⁰ Граждан В.Д.,⁶¹ Мельников В.П.,⁶² Турчинов А.И.,⁶³ Новокрещёнов А.В.⁶⁴ и др., занимается разработкой теории кадровой политики в РФ. В системе федеральных органов исполнительной власти РФ термин понимается, как выражение стратегии формирования, профессионального

⁵⁸ Сулемов, В. А. Государственная кадровая политика в современной России: теория, история, новые реалии / В. А. Сулемов. — 2-е изд. — М.: Изд-во РАГС, 2006. С. 231-234.

⁵⁹ Анисимов, В. М. Кадровая служба и управление персоналом организации : практ. пособие кадровика / В. М. Анисимов; Центр кадрологии и эффективного персонал-менеджмента. — М.: Экономика, 2009. — С. 456-460.

⁶⁰ Анненков В.И. Государственная служба: организация управленческой деятельности: учебное пособие.-М.: КНОРУС, 2013-254 с.

⁶¹ Граждан В.Д. Государственная гражданская служба: учебник. – М.: Изд-во Юрайт, 2011. – 620 с.

⁶² Мельников В.П. Государственная служба в России: исторический опыт: Уч. пос. М.: Изд-во РАГС, 2005.- 448с.

⁶³ Управление государственной гражданской службой Российской Федерации / Под общ. Ред. А.И. Турчинова. – М.: Изд-во РАГС, 2009 . – 242с.

⁶⁴ Новокрещёнов, А. В. Государственная кадровая политика : учеб. пособие -Новосибирск: Изд-во СИУ РАНХиГС, 2014.— 226 С.

развития и рационального использования кадрового потенциала общества, государственная кадровая политика определяет эффективные формы и методы кадровой деятельности и здесь также говорится о трудовых ресурсах, которые в результате деятельности государственных органов реализуются в кадровый потенциал страны.

Институт государственной кадровой политики задает основной импульс стратегии развития и использования кадрового потенциала общества, в том числе и в органах власти и управления. Анализ научной литературы последних лет показал, что произошло качественное обогащение понимания государственной кадровой политики. Работы В.А. Сулемова, В.В. Черпанова, А.И. Турчинова, В.М. Анисимова и других ученых внесли значительный вклад в развитие отечественной кадровой политики.

По мнению В.А. Сулемова, разработка единого института общегосударственной кадровой политики является необходимой предпосылкой и существенным фактором обеспечения устойчивости развития страны, сохраняя единство целостности федеративного государства, обогащения иррационального использования интеллектуального потенциала страны.⁶⁵ Профессор показал, что «в основе государственной кадровой политики стоит человек; она разрабатывается во имя более активного и всестороннего развития человека, рационального и эффективного использования его способностей и профессиональных возможностей, создания лучших условий для его жизнедеятельности».⁶⁶

Черпанов В.В. понимает государственную кадровую политику в широком смысле слова, как систему официально признанных целей, задач, приоритетов и принципов деятельности государства по регулированию всех кадровых процессов и отношений в стране. В узком смысле — это выражение стратегии государства по формированию, профессиональному развитию и рациональному

⁶⁵ Сулемов, В. А. Государственная кадровая политика в современной России : теория, история, новые реалии: моногр. / В. А. Сулемов ; Рос. акад. гос. службы при Президенте Рос. Федерации.— 2-е изд., до- раб. и доп.— М. : Изд-во РАГС, 2006.— С. 141–144.

⁶⁶ Сулемов В. А Там же. С.166-170.

использованию кадрового потенциала страны; это наука и искусство регулирования кадровых процессов и отношений в стране.⁶⁷

Обобщая вышесказанное, можно определить, что основной государственной кадровой политики является кадровое обеспечение стратегии социально-экономического и политического развития государства. «Кадровый потенциал - это национальное достояние России, гарант его развития как правового, демократического, социального государства, залог его возрождения как великой державы».⁶⁸

Турчинов А.И. предлагает другой подход. Автор считает, что «кадровую политику целесообразно рассматривать как социальное явление, содержание которого составляют наиболее общие, стратегические направления деятельности субъекта социального управления по формированию, развитию, востребованности и рациональному использованию профессионального, кадрового потенциала общества (государственная кадровая политика) и кадрового обеспечения предприятия, организации (кадровая политика предприятия)».⁶⁹

Каждый автор выделяет свой объект изучения государственной кадровой политики и методологические основы теории кадровой политики. В.В.Черепанов в качестве объекта (объектов) государственной кадровой политики определяет народ, трудовые ресурсы, кадровый потенциал, кадры, т. е. те социальные группы, на которые направлена практическая деятельность субъекта.⁷⁰ Объектом государственной кадровой политики являются кадровые процессы, отношения, механизмы реализации кадровой политики. Специалист в теории государственной кадровой политики А. И. Турчинов, в качестве объекта видит «кадровый потенциал всех сфер общества в той части, которая отражает наиболее общие правовые основы его формирования и

⁶⁷ Черепанов В.В. Государственная кадровая политика и кадровая деятельность в системе гражданской службы: Учебное пособие. М.: Финакадемия, 2009. Ч. 1.- С. 79-80.

⁶⁸ Черепанов В.В. Там же. – С. 89-112.

⁶⁹ Турчинов А. И. Профессионализация и кадровая политика: проблемы развития теории и практики. – М. : Флинта, 1998. С. 34-38.

⁷⁰ Черепанов В.В. Государственная кадровая политика и кадровая деятельность в системе гражданской службы: Учебное пособие. М.: Финакадемия, 2009. Ч. 1.-С. 236.

использования».⁷¹ Предметом изучения государственной кадровой политики является её сущность, т. е. наиболее устойчивые, определенные ее черты, такие как общегосударственный, общенациональный интерес; обеспечение расширенного воспроизводства интеллектуально-профессионального, а по существу - кадрового потенциала страны и наиболее эффективное его использование, выражение и реализация конституционных прав и свобод граждан.

Более широко предметную область государственной кадровой политики определяет А. В. Костюков, причем он рассматривает эту политику как вид деятельности, систему официально признанных целей, задач, приоритетов и принципов деятельности государства по регулированию всех кадровых процессов в стране. Обозначим её предметное поле по Костюкову:

- часть трудовых отношений;
- кадры государства (государственные и муниципальные служащие);
- механизмы формирования и востребованности кадрового потенциала общества;
- механизмы контроля содержания и качества подготовки кадрового потенциала и защиты общества от непрофессионалов;
- механизмы стимулирования инвестиций в развитие кадров предприятий и организаций;
- механизмы защиты интересов граждан, занятых в профессиональной деятельности;
- кадровые процессы и кадровые отношения в государственных учреждениях (бюджетных организациях), а также в государственных

⁷¹ Турчинов А. И. Профессионализация и кадровая политика: проблемы развития теории и практики. – М. : Флинта, 2012. – С. 69-71.

унитарных предприятиях, акционерных обществах и т. д.⁷²

Государственная кадровая политика явление многоуровневое, существует кадровая политика, обусловленная историческими и политическими традициями, предпочтениями политических лидеров, менталитетом народа или общенациональная. Кадровую политику рассматривают на общегосударственном уровне, на субфедеральном и на муниципальном уровне. В России государственная кадровая политика подразделяется на федеральную и региональную (субъектов РФ).

Таким образом, востребована междисциплинарная концепция кадровой политики в системе государственной службы. Каждая область научного знания противопоставляет собственные научные категории аналогичным научным категориям другой сферы науки, поэтому происходит борьба концепций и методологий к разработке понятийно-категориального аппарата. С одной стороны, это позволяет совершенствовать знания в какой-либо научной отрасли и помогает формированию более новых научных подходов. Система кадровой политики находится в постоянном процессе развития. С другой стороны, данное многообразие не даст построить базисные принципы кадровой политики. В своем единстве кадровая политика обретает целостность как институт научного знания.

Первый этап оформления института государственной службы начался в современной России с середины 1990-х гг., при Президенте был создан Совет по кадровой политике (в 2001 г. упразднен) для решения кадровых вопросов. Затем в распоряжение Президента РСФСР от 14.08.1991 года №17-рп⁷³ была учреждена должность Государственного секретаря РСФСР, основная функция – координация кадровой политики Президента РСФСР.

А уже в Постановлении Правительства РСФСР «Об образовании

⁷² Костюков, А. В. Методологические подходы к исследованию кадрового потенциала системы государственного и местного управления // Личность. Культура. Общество.— 2005.— Вып. 2.— С. 96–110.

⁷³ Распоряжение Президента РСФСР от 14 сентября 1991.- №17-рп. «Об утверждении Положений о Государственном совете при Президенте РСФСР и о Государственном секретаре РСФСР и его Канцелярии» // Российская газета.— 2000.— № 6448.

Департамента государственной службы РСФСР» от 25.11.1991 года, позднее переименованный в Главное управление по подготовке кадров для государственной службы при правительстве РФ (Роскадры), говорилось об оперативном и качественном решении вопросов кадрового обеспечения и совершенствовании системы государственных и муниципальных органов власти.⁷⁴

Основные задачи ведомства:

1. обеспечение разработки и реализации федеральной политики в области реформирования государственной службы РФ (в том числе создания её нормативно- правовой базы);
2. организация работы по повышению эффективности системы государственной службы (в том числе разработка схем государственного управления, анализ эффективности форм и методов работы государственного аппарата, методическая помощь органам государственного управления);
3. обеспечение разработки и реализации государственной кадровой политики в органах исполнительной власти, в федеральных учреждениях и предприятиях, в том числе организация работы с резервом, создание федерального банка кадровой информации, подбор, оценка, обучение кадров;
4. борьба с коррупцией в государственном аппарате по всей вертикали управления на федеральном, региональном и местном уровнях.⁷⁵

Роскадры смогли лишь приступить к выполнению поставленных перед ними задач, так как в 1994 году они оказались расформированными, а их функции были поделены между несколькими структурами исполнительной власти, которые воспринимали вопросы обучения государственных служащих в лучшем случае как второстепенные.⁷⁶ С 1994 года подготовка государственных

⁷⁴ Постановление Правительства РСФСР от 23 ноября 1991 №16 «Об образовании Департамента государственной службы РСФСР» // СЗ РФ.—№ 5975.

⁷⁵ Маркин В., Кижеватова В. Стратегии регулирования социально- трудового потенциала Российского общества // Власть.— 2008.— №4.— С. 56–60.

⁷⁶ Турчинов А. И. Государственная кадровая политика как фактор динамичного развития России в условиях глобализации // Государственное и муниципальное управление.— 2000.— № 2.— С. 28–39.

служащих в РФ лишилась своего единого руководящего органа.

С этого времени координацию решения вопросов подготовки и переподготовки кадров для государственной и муниципальной службы должна была осуществлять созданная президентским указом Российская академия государственной службы при Президенте РФ.⁷⁷ В ее ведение были переданы региональные кадровые центры, ранее входившие в систему Роскадров. Центральное место в подготовке кадров для органов публичной власти занимала Российская академия государственной службы при Президенте РФ, подведомственные ей региональные академии государственной службы, а также Академия народного хозяйства при Правительстве РФ. В 2010 году эти академии были объединены в рамках единого образовательного учреждения РАНХиГС.

Основы законодательного регулирования института государственной службы были заложены в Конституции РФ 1993 года,⁷⁸ где данный институт стал важнейшим элементом государственного управления. Но основной вклад в формирование института государственной службы внесли Указ Президента РФ от 22 декабря 1993 года №2267 «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе»,⁷⁹ где разработчики попытались вложить принципы формирования государственного аппарата основанного на высококвалифицированных специалистах, которые обеспечивают стабильность правового положения государственных служащих, и Федеральный закон от 31 июля 1995 года №119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации»,⁸⁰ где основными принципами государственной службы являлись профессионализм и компетентность, а в качестве требований к квалификации служащих было наличие высшего профессионального образования по

⁷⁷ Указ Президента РФ от 6 июля 1994 № 1140 «О Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации» // Российская газета.— 2012.— № 5975.

⁷⁸ Конституция Российской Федерации: офиц. текст. – М.: Приор, 2015. – 32.

⁷⁹ Указ Президента РФ от 22 декабря 1993 г. №2267 «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе» // Собрание актов Президента Правительства РФ от 27 декабря 1993 г.— №52.

⁸⁰ Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ (ред. от 27.05.2003) «Об основах государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ - №14.-Ст.3212.

специальности «Государственное и муниципальное управление» (ч. 4 ст. 6), установлено право проходить переподготовку (переквалификацию) и повышение квалификации за счет бюджетных средств (п. 8 ч. 1 ст. 9), а также обязанность продвижения по службе с учетом результатов и уровня квалификации (п.7 ч.1 ст. 10).

На данном этапе становления государственной службы сформировалась база для создания профессионального кадрового состава, профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации государственных и муниципальных служащих велась достаточно активно. Так, в 1998 году прошли краткосрочное обучение 879 государственных и муниципальных служащих. Государственные служащие аппарата и органов Администрации обучались по программе «TACIS», на семинарах в Москве и в Институте повышения квалификации при РГУ.

Следующий этап по реформированию государственной службы следует отнести к 2000 году, когда по инициативе Президента В.В. Путина создается комиссия по вопросам реформирования государственной службы под председательством Председателя правительства РФ М. Касьянова. Понятие «кадровая политика в системе государственной службы» официально было утверждено в Концепции реформирования системы государственной службы РФ 15 августа 2001 году⁸¹, которая включала специальный раздел «Кадровая политика в системе государственной службы», в котором было написано, что кадровая политика определялась как одно из основных средств и условий повышения эффективности функционирования системы государственной службы.

К 2002 году, в рамках развивавшейся административной реформы, была разработана Федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003—2005 годы)»,⁸² срок действия

⁸¹ Концепция реформирования системы государственной службы РФ (утв. Президентом РФ от 15.07.2001 г.)// СПС Гарант.

⁸² Указ Президента РФ от 19 ноября 2001 года № 1336 «О Федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)»: // Там же.— 2002.— № 47.— Ст. 4664.

программы был продлен до 2007 года. Основные задачи программы: создание единой, стабильной и унифицированной законодательной базы государственной службы; обеспечение взаимосвязи между различными видами государственной службы; разграничение законодательной компетенции Федерации и ее субъектов (в ряде позиций она воспроизводила концепцию образца 1998 г.) .

Существовавшая в то время (до 2002 года) государственная, а по сути гражданская государственная служба была нормативно соотнесена с другими видами службы в государственных органах, не получившими на тот момент официального признания в качестве государственной службы. После предпринятых действий настало время реального формирования правовых основ новой системы государственной гражданской службы.

Спустя год был принят Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27.05.2003 № 58-ФЗ,⁸³ призванный снять накопившиеся противоречия в системе государственно-служебных отношений и закрепить их единство в однообразном толковании видов государственной службы (закреплена видовая классификация государственной службы: государственная гражданская служба, военная служба, правоохранительная служба). Кроме того, исследуя понятие «государственная служба», следует сделать вывод о том, что государственная гражданская служба подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта РФ, а военная служба и правоохранительная служба являются видами федеральной государственной службы.

Государственная гражданская служба – это вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов,

⁸³ Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О системе государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ.— № 22.— Ст. 2063.

государственных органов субъектов РФ, лиц, замещающих государственные должности РФ, и лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ. В свою очередь, государственная гражданская служба субъекта РФ - это профессиональная служебная деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы субъекта РФ по обеспечению исполнения полномочий субъекта РФ, а также полномочий государственных органов субъекта РФ и лиц, замещающих государственные должности субъекта РФ. Таким образом, различия между государственной гражданской службой РФ или субъекта РФ заключается в осуществляемой российским гражданином трудовой функции в интересах РФ в целом или отдельного региона. Кроме того, должности федеральной государственной гражданской службы учреждаются федеральным законом или указом Президента РФ, а должности государственной гражданской службы субъектов РФ - их законами или иными подзаконными нормативно-правовыми актами в целях обеспечения исполнения полномочий государственного органа либо лица, замещающего государственную должность.

В федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ⁸⁴ впервые было сформулировано содержание кадровой работы на государственной гражданской службе, определены полномочия кадровой службы государственного органа. В первой главе Закона содержатся нормы, устанавливающие место гражданской службы в системе государственной службы, соответственно, имеются нормы, обеспечивающие взаимосвязь гражданской службы с иными видами государственной службы (ст.6), а также с муниципальной службой (ст.7). Во-второй главе Закона установлена система должностей гражданской службы, которые классифицированы по категориям и группам (ст.8), категории: руководители, помощники (советники), специалисты, обеспечивающие специалисты; должности гражданской службы

⁸⁴ Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 30.2.2015) «О государственной гражданской службе Российской Федерации»// СЗ РФ.— № 31.— Ст. 3215.

подразделяются на следующие группы (ст.9):

- высшие должности гражданской службы;
- главные должности гражданской службы;
- ведущие должности гражданской службы;
- старшие должности гражданской службы;
- младшие должности гражданской службы;⁸⁵

определены общие квалификационные требования к этим должностям (ст.12).

Более подробный перечень должностей государственной гражданской службы был регламентирован в Указе Президента РФ от 11.01.1995 года № 32 «О государственных должностях Российской Федерации».⁸⁶

Формирование кадрового резерва и его эффективное использование являются одним из важнейших направлений кадровой работы на гражданской службе, а формирование кадрового резерва на конкурсной основе и его эффективное использование - это одно из приоритетных направлений формирования кадрового состава гражданской службы. Под кадровым резервом следует понимать совокупность гражданских служащих (граждан), признанных победителями конкурсного отбора для включения в резерв на замещение вакантной должности государственной гражданской службы, а также по другим основаниям, предусмотренным законодательством.

Положение о кадровом резерве на гражданской службе утверждается соответственно Президентом РФ и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации.

В соответствии с законодательством о государственной гражданской службе в РФ установлена многоуровневая система кадровых резервов:

- федеральный кадровый резерв;
- кадровый резерв федерального государственного органа;

⁸⁵ Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 30.2.2015) «О государственной гражданской службе Российской Федерации»// СЗ РФ.— № 31.— Ст. 3215.

⁸⁶ Указ Президента РФ от 11 января 1995 г. № 32 «О государственных должностях Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995.- № 3.— Ст. 173.

- кадровый резерв субъекта РФ;
- кадровый резерв государственного органа субъекта РФ.

После начального этапа реформирования государственной службы была проведена подготовка целой системы указов Президента РФ в дополнение к вышеперечисленным Федеральным законам, принятие которых во многом уточнило и детализировало процесс подготовки государственных гражданских служащих. Издан Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 № 111 «О порядке сдачи квалификационного экзамена гражданским служащим Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)». Была утверждена форма анкеты для участия в конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы РФ. В целях эффективности и повышения профессионального уровня государственной гражданской службы РФ Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 № 110 утверждено Положение о проведении аттестации государственных гражданских служащих РФ.⁸⁷

За данный период реформирования государственной службы прежде всего существенно изменилась правовая основа гражданской службы. Введены в действие федеральные законы о системе государственной службы и о гражданской службе. Положения этих законов получили развитие в более чем 30 указах и постановлениях. Конкурсный отбор и новые квалификационные требования к гражданским служащим, участие независимых экспертов в аттестационных, конкурсных комиссиях и в комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов - всё это результат проведенной реформы.

В 2006 году в Указе Президента РФ от 28 декабря 2006 № 1474 «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих РФ» была отмечена необходимость «... создания

⁸⁷ Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 21.02.2005, № 8, ст.629.

программ государственного органа по профессиональному развитию гражданских служащих...».⁸⁸ А в государственных требованиях к профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке государственных гражданских служащих РФ понятие дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих уточнено как образование, направленное на «...непрерывное профессиональное развитие» государственных служащих РФ...».⁸⁹

Основные принципы по формированию и развитию кадрового резерва были сформулированы Президентом РФ в 2008 году: системность, кадровая мобильность, демократизм, мотивация кадров на эффективную управленческую деятельность, которые в дальнейшем нашли отражение в Указах Президента РФ.

В Федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)» в качестве цели указано «... формирование высококвалифицированного кадрового состава государственных служащих...», ключевой задачей является «... внедрение эффективных технологий и современных методов кадровой работы, направленных на повышение профессиональной компетентности...»⁹⁰. Перед институтом государственной службы, а точнее перед государственной кадровой политикой ставится задача в подборе лучших из лучших и в привлечении их на государственную службу. В программе определены задачи, полномочия, выделены сроки и ресурсы для ее реализации, но эксперты работавшие над программой отмечают, что «...используются устаревшие кадровые технологии, а современные методы кадровой работы не получили широкого

⁸⁸ Указ Президента РФ от 28 декабря 2006 № 1474 (ред. от 01.07.2014) «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих РФ» // Российская газета.— 2006.— № 6450.

⁸⁹ Постановление Правительства РФ от 06 июня 2008 №362 «Об утверждении государственных требований к профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке государственных гражданских служащих РФ» // СЗ РФ.— 2008.—№19.—ст. 2194.

⁹⁰ Указ Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261 «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)» // Там же.— 2009.— № 11.— Ст. 1277.

распространения, уровень профессиональной подготовки государственных служащих в недостаточной степени отвечает потребностям развития государственной службы...»⁹¹.

Дальнейшее развитие системы государственного управления происходит также в рамках Федеральных программ реформирования государственной службы. Но появившиеся проблемы в реализации программ потребовали конкретизации принципов и механизмов кадровой политики. В Указе Президента РФ от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» была обозначена необходимость внедрения «...принципов кадровой политики в системе государственной гражданской службы», а именно: формирование кадровых резервов и их активное практическое использование; формирование перечня квалификационных требований для замещения должностей государственной гражданской службы на основе компетентностного подхода; расширение механизмов ротации; развитие института наставничества на государственной гражданской службе и др.⁹² В настоящее время с целью внедрения новых механизмов кадровой политики реализуются пилотные проекты на базе отдельных федеральных государственных органов.⁹³ Министерством труда России в отдельных федеральных государственных органах (приняли участие 26 федеральных государственных органов) проведены пилотные проекты по апробации и внедрению в работу кадровых служб государственных органов современных кадровых технологий и инструментов.

Современный этап развития государственной службы характеризуется как эволюционный, признанный закрепить достигнутые в 2000-ых годах результаты и обеспечить повышение эффективности и результативности государственного управления. Показателем является последовательная

⁹¹ Указ Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261 «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)» // Там же.— 2009.— № 11.— Ст. 1277.

⁹² Указ Президента РФ от от 07 мая 2012 года № 601 (ред. от 07.05.2015) «Об основах направления совершенствования системы государственного управления» // СЗ РФ.— № 19.— ст. 2338.

⁹³ Пилотные проекты по внедрению новых принципов кадровой политики на государственной гражданской службе – URL: <http://www.rosmintrud.ru/ministry/programs/gossluzhba>

реализация в течение последних десяти лет масштабных федеральных программ, направленных на реформирование и развитие государственной службы как социального и правового института. Однако анализ результатов программных мероприятий показывает, что их реализация признается неэффективной как государственными заказчиками, так и экспертами. За достаточно длительный период реформирования удалось лишь дополнить правовое обеспечение государственной службы, разработать отдельные методики, провести некоторые пилотные проекты и др. Как следствие, необходим переход от законодательных актов и методических предложений к практике масштабных преобразований.

Основным препятствием к интенсивному развитию государственной службы является слабое применение современных подходов кадрового менеджмента для максимально эффективного использования кадрового потенциала гражданской службы или даже их отсутствие, в отличие от практики зарубежных государств. Устранить этот недостаток и развить государственную гражданскую службу в наиболее завершённом виде призван Указ Президента РФ «О федеральной программе «Развитие государственной службы Российской Федерации (2015 – 2018 годы) и план мероприятий по развитию системы государственной службы Российской Федерации до 2018 года».

Данная программа обусловлена необходимостью перехода от теоретических и методических разработок к практике масштабных преобразований в управлении кадрами данной сферы. В связи с этим должно проводиться профессиональное развитие государственных служащих на основе принципа его непрерывности, реализации новых подходов к развитию профессиональных качеств государственных служащих на основе индивидуального планирования мероприятий по профессиональному развитию и карьерному росту и регулярной оценки профессионального потенциала.

В тексте программы существенно изменилась терминология: используются ранее не употреблявшиеся понятия «непрерывное

профессиональное развитие», «управление персоналом», «карьерный рост», «индивидуальные траектории карьеры», «карьерные перспективы и интересы», «мотивированное профессиональное развитие» и др. Все это свидетельствует о смене парадигмы в управлении кадрами государственной службы, переход от концепции кадровой работы к современной концепции управления персоналом на основе компетентностного подхода.

Основными направлениями развития государственной гражданской службы в период с 2015 – 2018 год являются:

- дальнейшее внедрение современных принципов организации государственной гражданской службы;
- формирование детализированной системы квалификационных требований к претендентам на замещение должностей государственной гражданской службы и государственным гражданским служащим;
- повышение качества отбора граждан, претендующих на замещение должностей государственной гражданской службы;
- внедрение комплексной оценки государственных гражданских служащих;
- обеспечение непрерывного профессионального развития государственных гражданских служащих;
- развитие многофакторной системы мотивации государственных гражданских служащих;
- дальнейшее внедрение антикоррупционных кадровых технологий на государственной гражданской службе;
- обеспечение открытости государственной гражданской службы, расширение общественного участия.⁹⁴

В текущих экономических условиях к государственным служащим предъявляются еще большие требования, чем в условиях экономической стабильности. Сокращаются бюджетные расходы, возникает необходимость смещения акцента на более качественный отбор государственных гражданских

⁹⁴ Там же.

служащих. Ключевой антикризисный акцент в программе нацелен на то, чтобы стимулировать именно те инструменты, которые позволят провести эффективную оценку действующих государственных служащих.

С 1 января 2017 года для государственных гражданских служащих будут введены квалификационные требования. А именно, для замещения определенной должности государственному служащему необходимо будет соответствовать требованиям относительно образования, опыта работы, профессиональных качеств и т.д. Соответствующие поправки в действующий федеральный закон «О государственной гражданской службе» от 27 июля 2004 № 79-ФЗ уже подготовлены Министерством труда и социальной защиты. Также планируется до 31 декабря 2017 года, когда поправки уже вступят в силу, провести внеочередную аттестацию в государственных органах, о данных изменениях сообщил представитель Министерства труда газете «Известия»⁹⁵.

Согласно будущим критериям оценки соответствия занимаемой должности, к государственным служащим будут предъявляться следующие требования: базовые (требования к уровню образования, стажу гражданской службы, профессиональным качествам и т.д.) и функциональные (требования к конкретной специальности и направлению, а также личные характеристики). Для замещения должности государственной службы категорий «руководители», «помощники» и «специалисты» соискатели должны будут иметь образование не ниже уровня специалитета или магистратуры по профильному направлению.

Введение определенных критериев для государственных служащих повлияет на их сокращение, которое должно пройти до 1 ноября 2017 года в рамках Федеральной программы развития государственной гражданской службы на 2015–2018 годы. В течение 3 лет планируется провести перераспределение функций и полномочий ведомств, а также оптимизацию численности сотрудников государственных органов власти⁹⁶.

Бывший руководитель администрации президента Бориса Ельцина

⁹⁵ Газета «Известия» 05.02.2015, №30 (29229). Москва- URL: <http://izvestia.ru/news/582349> (31.03.2016)

⁹⁶ Там же.

Сергей Филатов полагает, что введение квалификационных требований может сократить чиновничий штат, но это необходимо, поскольку есть проблема избыточности аппарата чиновников. «Раздутие аппарата никогда не ведет ни к чему хорошему для государства, потому что бумаги будут постоянно ходить с одного стола на другой. После СССР чиновничество увеличилось в два раза, а это, между прочим, требует огромных денежных средств. Введение квалификационных требований может помочь отфильтровать ненужных людей»⁹⁷.

Реформирование государственного управления перманентно реализовывалось с 1991 года, а объективно необходимым стало с 2003 года. Модернизация системы исполнительной власти и государства задумывалась ранее, но положения концептуальных разработок обладала незавершенным характером, это предопределяло низкую эффективность применения правовых норм в области функционирования государственного аппарата. Как пишет Турчинов А.И., к концу 1998-1999 годов прошлого столетия государственное управление и его ключевой механизм государственная служба, который находится в стадии становления, не родившись, фактически был на грани разрушения, в части состояния и качества кадрового состава.⁹⁸ Появляется проблема того времени- кадровый голод. Как пример, до 2004 года решение вопроса единства исполнительной власти на федеральном уровне носило декларативный характер.

Для решения возникших проблем было предусмотрено устранить: нарушение принципа единства государственной службы и системы управления ею на федеральном и региональном уровне; неразработанность законодательных механизмов взаимосвязи государственной и муниципальной службы; наличие противоречий и пробелов в законодательстве РФ о государственной службе; слабое использование современных технологий государственного управления (масштабных государственных программ и

⁹⁷ Там же.

⁹⁸ Управление государственной гражданской службой Российской Федерации / Под общ. Ред. А.И. Турчинова. – М.: Изд-во РАГС, 2009. –С. 89-100.

проектов); низкую эффективность правовых и организационных мер контроля деятельности государственных органов со стороны гражданского общества; недостаточную эффективность кадровой политики в сфере государственной службы; сохранение консервативной системы подготовки и профессионального развития государственных служащих; недостаточную ресурсную обеспеченность государственной службы.⁹⁹

Высший эшелон государственной власти сделал ставку на такую модель государственной службы, которая в наибольшей мере способствует укреплению государства, конституционного строя и целостности РФ. Данная модель должна поставить действенный заслон массовым коррупционным проявлениям в государственном аппарате, стабилизировать корпорацию государственных служащих, создав в стране подлинных чиновников, нацеленных на служение интересам государства.¹⁰⁰

В последнее десятилетие в России действительно произошли значительные изменения в области модернизации социально-экономических и правовых отношений, формирования правовой системы, отвечающей современным требованиям и реалиям. В стране был провозглашён курс на формирование правового государства и гражданского общества. Эффективность намеченных преобразований может быть достигнута, с одной стороны, совершенствованием законодательства и государственного управления, и обеспечением высокого уровня правовой культуры граждан – с другой.

В этой связи формирование правовой культуры государственных гражданских служащих, проявляющееся, прежде всего, в развитии правовой активности и эффективном умении использовать правовые средства для достижения практических результатов, должно стать неотъемлемой частью в процессе профессиональной деятельности государственного гражданского служащего, необходимым компонентом профессионального становления

⁹⁹ Подготовка, переподготовка и повышение квалификации государственных служащих: Сборник нормативных и методических материалов. Выпуск 3. М., 1998. С. 122 — 128.

¹⁰⁰ Оболонский А.В. Государственная служба Российской Федерации. М., 2004. С. 320 — 322.

личности.¹⁰¹ Особую актуальность этот процесс приобретает в условиях перехода к компетентносной модели подготовки специалистов, в которой определяющим выступает опыт деятельности личности, и готовность принимать ответственные решения и действовать адекватно требованиям данной ситуации.

При реализации административных реформ в РФ необходимо анализировать и учитывать конкретные параметры реформируемого объекта, именно для того, чтобы в максимальной степени реализовать концептуальные идеи административной реформы как направленной на обеспечение прозрачности, гибкости, подотчетности гражданам системы государственного управления.

¹⁰¹ Нелюбина Е.В. Правосознание, правовая культура и социальные права человека: взаимосвязь и взаимообусловленность // Право и политика. – 2009. – №7.

2.2 Сравнительный анализ эффективности государственной кадровой политики в городах федерального значения

Публичная деятельность государственных служащих в интересах общества должна быть высокопрофессиональной и эффективной. От того, как реализуется государственное управление служащими внутри государственных структур, зависит и авторитет служащих данного государства и также окупаемость затрат на управление.¹⁰²

Кадровый потенциал во всех цивилизованных странах мира рассматривается как фактор устойчивого роста, и даже лидерства на мировой арене.¹⁰³ Кадровый резерв государственной службы в РФ необходимо рассматривать, как важнейший элемент в системе стратегического планирования, политического и экономического развития, как отдельных регионов, так и всей страны.

Управление кадрами государственной службы во всех субъектах РФ должно эффективно осуществляться на основе комплексной оценки работника определенного государственного органа. Комплексная оценка государственного служащего может включать в себя: уровень необходимых навыков и знаний; уровень профессионального образования; необходимый стаж по занимаемой должности; динамика карьерного роста; деловые, личностные, психологические, человеческие и другие качества всех работников государственной службы.¹⁰⁴ Чтобы получить нужный результат используются разные методы и процедуры, но ни одно направление работы со служащими не может быть осуществлено без эффективной стандартизированной оценки работы государственных служащих и определенных устоявшихся критериев профпригодности.

Так же в управленческой практике не до конца выработаны критерии

¹⁰² Журавлев С. И. Правовые аспекты кадровой политики в процессе подготовки специалистов для федеральных органов государственной власти // Право и образование. 2010. - № 4. - С. 43–49.

¹⁰³ Савлук А. Н. Перспективный молодежный кадровый резерв государственной службы: вопросы формирования // Власть. – 2013. – №. 2. – С.21-22.

¹⁰⁴ Хохлов А. А. Государственная кадровая политика и механизмы ее реализации /А. А. Хохлов. — Орёл: 2013. —С.75-76.

оценки уровня эффективности государственной кадровой политики в субъектах Российской Федерации, в том числе в городах федерального значения (Москва, Санкт-Петербург и Севастополь).

По факту, для обеспечения эффективной системы функционирования государственной службы РФ должна быть выработана унифицированная региональная модель государственной кадровой политики для городов федерального значения. В рамках исследования с целью описания актуального состояния и тенденций в развитии кадрового состава государственной службы необходимо провести сравнительный анализ и дать оценку эффективности государственной кадровой политики в Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе.

Критериями сравнительного анализа государственной кадровой политики в городах федерального значения являются:

1. **Открытость** государственной службы (широта информационного охвата государственной статистики и официальных сайтов городов федерального значения; наличие стратегических документов развития системы государственной гражданской службы в городах федерального значения; созданы ли нормативно-правовые основы кадровой политики в городах федерального значения; на сколько открыто показаны процессы становления и совершенствования законодательной базы; предоставлен ли анализ положительных и отрицательных сторон административных реформ в сфере государственной службы);
2. **Доступность** государственной службы (как на практике граждане/государственные служащие могут получить информацию о количестве конкурсов/ вакансий, об организации самих конкурсов в кадровый резерв, о процессе подачи заявки в кадровый резерв; доступна полная информация о процессе профессиональной подготовки, переподготовки и повышении квалификации государственных служащих или возникают вопросы; разработана ли технология управления результативностью деятельности государственных служащих в городах федерального значения).

Профессиональная подготовка государственных служащих является необходимым элементом системы эффективного государственного управления, решение проблемы кадрового обеспечения квалифицированного состава государственной службы имеет первостепенное значение и для страны, и для отдельных регионов.

В первую очередь рассмотрим опыт города федерального значения Москвы. В Правительстве города работают молодые, образованные новаторы. На данный момент среди 23 тысяч государственных служащих средний возраст – 39 лет. 44% государственных служащих – это люди до 35 лет. Порядка 30% государственных служащих Правительства Москвы - это люди до 30 лет. Среди руководителей, которые занимают управленческие посты в Правительстве Москвы разного уровня, порядка 23% - это люди в возрасте до 35 лет. Данным показателям способствовал проект «Стажировка молодых людей» и Постановление Правительства Москвы от 31 мая 2011 года № 241-ПП «О стажировках молодых граждан в органах исполнительной власти города Москвы и Аппарата Мэра и Правительства Москвы»,¹⁰⁵ в целях привлечения на государственную гражданскую службу города Москвы молодых квалифицированных специалистов. Спустя два года, в 2013 году вступили в силу изменения в Московском законе о государственной службе №3-ФЗ,¹⁰⁶ которые снизили требования к стажу для выпускников и молодых специалистов. Теперь для трудоустройства на государственную службу на ведущую группу должностей достаточно иметь один год работы по специальности.¹⁰⁷ Это позволило отобрать на рынке лучших молодых людей. Конкурс на программу «Стажировка молодых людей» составляет более 20 человек на место. Состоит она в том, что в Правительство Москвы приходят молодые люди, которым предлагается уникальная программа: в течение года

¹⁰⁵ Постановление Правительства Москвы от 31 мая 2011 года № 241-ПП (ред. от 10.11.2015) «О стажировках молодых граждан в органах исполнительной власти города Москвы и Аппарата Мэра и Правительства Москвы».

¹⁰⁶ Закон города Москвы от 26 января 2005 №3 (ред. от 23 марта 2016 г.) «О государственной гражданской службе города Москвы» // Москва.—2016.— ст. 1372.

¹⁰⁷ Рабинович П. В. Кадровая политика города Москвы: требования к современному гражданскому служащему // Теория и практика общественного развития. 2013. №8 С.83-85.

они могут поработать в трех-четырех органах исполнительной власти, которые они выбирают сами. По завершению этого года они получают 3-4 предложения о работе.

Для управления результативностью деятельности государственных служащих на базе Московского городского университета управления создан «Центр оценки»¹⁰⁸. Центр был создан в 2011 году для внедрения на государственной службе современных технологий оценки персонала и повышения кадрового потенциала государственных учреждений города Москвы. Собственные разработки и проекты реализуются при участии лучших экспертов в сфере оценки, а также специалистов из смежных областей. Основная задача – отбор ценных кадров, соответствующих модели компетенции заявленной Правительством Москвы. На данный момент через систему прошло более 5 000 государственных служащих. Раньше чиновники считались специальным персоналом, который нельзя оценивать.

Несмотря на то, что соотношение численности населения и количества государственных служащих в Москве самое маленькое среди других регионов страны, правительством Москвы было решено поставить вопрос о сокращении численности государственных служащих. Это связано в первую очередь с теми реорганизациями, которые проходили в последнее время. Речь идёт и о переходе на электронный документооборот, предоставлении электронных услуг, и о концентрации большинства (90 процентов) услуг в многофункциональных центрах предоставления государственных услуг (МФЦ), устранении дублирующих функций, снижении административных процедур и т. д.

Предложения по данному вопросу были подготовлены по результатам комплексного анализа структуры и фактических трудозатрат, необходимых для исполнения функций органов исполнительной власти. По поручению Сергея Собянина комплексный анализ проводился в четвёртом квартале 2014 года — первом квартале 2015 года в каждом органе исполнительной власти города

¹⁰⁸ См. «Центр оценки» // Официальный сайт Московского городского университета управления. URL: <http://mguu.ru/services/consulting/assessment>

Москвы, префектурах административных округов и управах районов.

В ходе анализа принимались во внимание следующие факторы, влияющие на объём трудовых затрат в органах исполнительной власти: принятие решений об отмене отдельных функций; передача полномочий по предоставлению значительной части государственных услуг от органов исполнительной власти в МФЦ и развитие системы электронных услуг; потенциал роста производительности труда государственных служащих вследствие внедрения современных ИТ-технологий (электронный документооборот, облачная бухгалтерия и т.д.); централизация ряда управленческих функций; наличие избыточного количества структурных подразделений (отделов, управлений) с относительно небольшим объёмом полномочий в органах исполнительной власти и, соответственно, избыточного числа руководителей среднего звена; наличие дублирующих подразделений.

Таким образом, по каждому органу исполнительной власти были подготовлены индивидуальные предложения по оптимизации численности государственных служащих, учитывающие фактический объём работы данного органа. Также была принята во внимание задача экономии бюджетных расходов.

По итогам рассмотрения вопроса С. Собянин объявил о подписании указа «О денежном вознаграждении лиц, замещающих отдельные государственные должности города Москвы». Согласно документу, денежное вознаграждение Мэра Москвы и членов Правительства Москвы уменьшается на 10 процентов.

Принятое на заседании Правительства постановление «О сокращении предельной численности и уменьшении фонда оплаты труда государственных гражданских служащих города Москвы и работников органов исполнительной власти города Москвы и Аппарата Мэра и Правительства Москвы и о внесении изменений в постановление Правительства Москвы от 20 марта 2012 года № 99-ПП» предусматривает сокращение предельной численности сотрудников органов исполнительной власти города Москвы на 30 процентов.

В целом реализация принятых на заседании решений об оптимизации

численности государственных служащих позволит сделать Правительство Москвы более компактным и эффективным.

Так же необходимо указать о наличии других нормативно-правовых актов, которые повлияли на становление и совершенствование законодательной базы города Москвы. Указ Мэра Москвы от 28 августа 2012 года № 55-УМ «О кадровом резерве на государственной гражданской службе города Москвы»¹⁰⁹ и Указ Мэра Москвы №65-УМ от 9 октября 2012 года «О Совете по кадровой политике при Мэре Москвы»,¹¹⁰ где можно найти информацию о реестре должностей государственной гражданской службы города Москвы. Закон города Москвы от 29 января 2014 года №4 «О внесении изменений в Закон города Москвы от 26 января 2005 года № 3 «О государственной гражданской службе города Москвы»,¹¹¹ внес небольшие коррективы в уже существующий закон, в части формулировки понятийного аппарата в ст. 1 (ч. 3.1), ст.13, ст.16 (ч.16.1), но кардинальных изменений не произошло.

Еще одним показателем эффективности государственной службы города служит государственная программа «Открытое Правительство», где проводится разработка и внедрение технологий управления результативностью деятельности государственных служащих на основе количественных индикаторов результативности.

Для большинства государственных структур характерно отсутствие стратегических документов развития, так популярных в бизнес-сообществе под общим названием «миссия» или «стратегия» организации. Тем не менее наличие такого документа необходимо. Без понимания целей развития и путей их достижения невозможно говорить о повышении эффективности работы государственного аппарата. Поэтому внедрение системы управления по результатам надо начинать с формализации стратегии развития.

¹⁰⁹ Указ Мэра Москвы от 28 августа 2012 г. № 55-УМ (ред. от 16 декабря 2013) «О кадровом резерве на государственной гражданской службе города Москвы» // №133-УМ.—2013.

¹¹⁰ Указ Мэра Москвы № 65 от 9 октября 2012 года «О Совете по кадровой политике при Мэре Москвы // УМ. М.: Проспект.— 2009.—1200 с.

¹¹¹ Закон города Москвы от 29 января 2014 года №4 «О внесении изменений в Закон города Москвы от 26 января 2005 года № 3 «О государственной гражданской службе города Москвы» // М.: Проспект.—2014.

К настоящему времени система стратегических документов города Москвы (стратегия социально-экономического развития до 2025 года, генеральный план, отраслевые схемы) находится в стадии формирования.

Система показателей эффективности конкретного подразделения должна быть взаимоувязана с соответствующей государственной программой, а также удовлетворять принципу «SMART»: то есть быть конкретной (Specific), измеримой (Measurable), ориентированной на конкретные действия (Attainable), достижимой (Realistic) и соотноситься с определенными временными интервалами (Time-based). Иерархия целей конкретизируется при движении сверху вниз на каждом последующем уровне соответственно ресурсам и возможностям объекта управления.

В процессе организации рассматривают систему показателей вышестоящего уровня и решают, на достижение каких из поставленных целей они способны ответить. Это создает основу для выстраивания собственной системы показателей результативности. Таким образом, в рамках перехода к системе управления по результатам механизм оценки целей и показателей результативности государственных гражданских служащих различных уровней позволит не только оценить вклад каждого сотрудника в достижение поставленных задач городского управления, но и проводить мониторинг эффективности выполнения государственных программ, их структурных подразделений и отдельных сотрудников.

Перейдем к анализу открытости и доступности государственной службы в городе федерального значения Санкт-Петербург. Проанализируем правовую базу Санкт-Петербурга, регулирующую гражданскую службу. В городе принят 21 закон, регулирующий служебные отношения на гражданской службе, но только в двух законах есть нормы, определяющие эффективность служебной деятельности государственных гражданских служащих. В приоритетных направлениях реформирования системы государственной власти, специалисты выделяют пункт о реализации государственных гарантий на гражданской службе и повышение на этой основе социального статуса государственных

служащих. Так, в законе Санкт-Петербурга «О государственной гражданской службе Санкт-Петербурга»¹¹² в пункте 1 статьи 13-1 установлены виды поощрений и награждений за безупречную и эффективную гражданскую службу:

- 1) объявление благодарности с выплатой единовременного поощрения;
- 2) награждение почетной грамотой государственного органа Санкт-Петербурга с выплатой единовременного поощрения или вручением ценного подарка;
- 3) иные виды поощрения и награждения государственного органа Санкт-Петербурга;
- 4) иные виды поощрения и награждения, предусмотренные действующим законодательством Российской Федерации.¹¹³

Таким образом, введенные на законодательном уровне поощрения и награждения за гражданскую службу в дальнейшем могут повысить эффективность служебной деятельности и социальный статус государственных служащих.

Принятый Закон Санкт-Петербурга от 1 апреля 2009 года № 127-25 «О кадровом резерве на государственной гражданской службе Санкт-Петербурга», регулирует правоотношения в сфере формирования кадровых резервов государственных органов, организацию работы с ними и их эффективное использование.

Важным этапом развития государственной гражданской службы города в течение 2012-2015 годов явилось применение государственными органами механизмов, процедур и институтов, связанных с прохождением государственной гражданской службы, которые до принятия Федерального закона предусмотрены не были, а именно: работа комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих

¹¹² Закон Санкт-Петербурга от 30 июня 2005 г. № 399-39 (ред. от 22 мая 2013 г.) «О государственной гражданской службе Санкт-Петербурга» // Санкт-Петербургские ведомости. — № 120.—2005.

¹¹³ Там же. П. 1. Ст. 13–1.

и урегулированию конфликта интересов; участие представителей научных и образовательных учреждений, других организаций в качестве независимых экспертов-специалистов в составе конкурсных, аттестационных комиссий и комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов; проведение служебных проверок в отношении государственных гражданских служащих; формирование государственного заказа на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку государственных гражданских служащих; внедрение должностных регламентов.¹¹⁴

В Законе Санкт-Петербурга «О Программе развития государственной гражданской службы Санкт-Петербурга на 2009–2013 годы»,¹¹⁵ эффективность служебной деятельности закреплена в пунктах 1, 2, 3.2 и 4. В пункте 1 Приложения отражена существенная причина снижения эффективности государственной гражданской службы в Санкт-Петербурге — «существующая разница в размерах оплаты труда между работниками негосударственного сектора экономики и государственными гражданскими служащими, замещающими соотносимые должности».¹¹⁶ Происходит отток ценных и профессиональных кадров в негосударственный сектор экономики.

Последним этапом Административной реформы в Санкт-Петербурге является реализация государственной программы «Повышение эффективности государственного управления в Санкт-Петербурге» на 2015-2020 годы. Программа предусматривает реализацию комплекса мер по приоритетным направлениям, определенным Указом Президента РФ от 07 мая 2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»¹¹⁷, и направлена на повышение эффективности деятельности

¹¹⁴ Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ.— 2005.—№ 8.— ст.629.

¹¹⁵ Закон Санкт-Петербурга от 14 декабря 2009 г. № 577-113 «О Программе развития государственной гражданской службы Санкт-Петербурга на 2009-2013 годы» // Собрание законодательства С-Пб.— 2009.— № 40.— ст. 3123.

¹¹⁶ Там же. П. 1 Приложения.

¹¹⁷ Указ Правительства РФ от 07 мая 2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы

исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга.

Ожидаемые результаты реализации государственной программы: создание на территории Санкт-Петербурга современной информационной и телекоммуникационной инфраструктуры; открытость и доступность органов государственной власти Санкт-Петербурга для населения и бизнеса в Санкт-Петербурге.

В приоритетных направлениях реформирования системы государственной власти, специалисты выделяют пункт о планомерном обновлении кадрового состава государственной службы путем привлечения на государственную службу квалифицированных молодых специалистов.

Молодежный кадровый резерв Санкт-Петербурга является именно таким источником для отбора кадров для назначения на должности государственной гражданской службы в исполнительных органах государственной власти города. Резерв создан для последующего трудоустройства в подведомственные исполнительные органы власти государственных учреждений Санкт-Петербурга.

Губернатор Санкт-Петербурга Георгий Полтавченко 14 января 2015 г. подписал постановление Правительства Санкт-Петербурга, которое устанавливает новые правила формирования Молодежного кадрового резерва. Теперь войти в состав Молодежного кадрового резерва смогут не только студенты и аспиранты (адъюнкты и ординаторы), но и выпускники вузов в возрасте от 20 до 35 лет, что значительно упрощает доступ включения граждан РФ в Молодежный резерв.

Комитет государственной службы и кадровой политики Администрации Губернатора Санкт-Петербурга поставил ряд задач по обеспечению единой кадровой политики и развитию государственной гражданской службы Санкт-Петербурга в исполнительных органах государственной власти Санкт-Петербурга, а также по координации деятельности исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга по вопросам организации и

прохождения государственной гражданской службы Санкт-Петербурга.

В настоящее время Администрацией города обеспечивается обучение более 1,1 тысячи государственных гражданских служащих исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга ежегодно по более чем 20 программам повышения квалификации и профессиональной переподготовки. Реализация обучающих мероприятий для лиц, включенных в резерв управленческих кадров, позволяет ежегодно осуществлять подготовку не менее 50 процентов состава резерва управленческих кадров по более чем 20 направлениям.

На сайте¹¹⁸ Администрации Губернатора Санкт-Петербурга размещены подразделы «Формы», «Вопрос-ответ», «Этика», «Рекомендации» и «Готовимся к экзамену», воспользовавшись которыми государственный гражданский служащий Санкт-Петербурга, замещающий должность государственной гражданской службы в исполнительном органе государственной власти Санкт-Петербурга, сможет ознакомиться с наиболее востребованными при прохождении государственной гражданской службы образцами документов и рекомендациями, найти ответы на интересующие вопросы. Также в разделе подготовка кадров (План-график) можно ознакомиться с мастер-классами, которые проходят в НИУ ВШЭ, с информационно-методическим материалом для разработки индивидуальных планов профессионального развития государственных гражданских служащих Санкт-Петербурга и программами профессионального развития исполнительных органов государственной власти города на 2015-2017 годы.

В сети Интернет на сайте <http://media.rane.ru> для государственных служащих также проводятся публичные семинары на различные темы, такие как «Реформа системы профессионального образования для государственных служащих», «Кадровая работа». Актуальные вопросы регулирования трудовых отношений». Разрабатываются программы, модули по отдельным курсам,

¹¹⁸ См. Официальный сайт Администрации Губернатора С-Пб. URL <https://gov.spb.ru>

которые активно внедряют в подготовку государственных служащих.

Таким образом, в Санкт-Петербурге поэтапно создается действенная система обучения государственных гражданских служащих, включающая профессиональную переподготовку, курсы повышения квалификации, внедрение новых технологий обучения государственных гражданских служащих на основе открытости и доступности государственной службы.

Рассмотрим последний город федерального значения- Севастополь. Кадровую политику в работе органов государственной власти города Севастополя можно назвать относительно новой. После принятия республики Крым в состав России перед руководством было поставлено два варианта развития региона: радикально-бюрократический — и либеральный, «мягкий», который можно уже назвать крымским. В Крыму и в Севастополе, в частности, выбрали второй путь развития, на местах оставили практически всех чиновников, которые ранее занимали посты при Правительстве Украины, и передали им достаточный объем федеральных полномочий. Но такой вариант с опорой на местные кадры уже дал «трещину», так как кадровый состав государственных органов Севастополя зачастую не знает эффективных управленческих средств, которые соответствовали российским реалиям.

Условия и порядок поступления на государственную гражданскую службу в Правительство Севастополя основаны на общих принципах законодательства о государственной гражданской службе. В соответствии с Федеральным законом № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹¹⁹, а также с Законом города Севастополя от 3 июня 2014 № 23-ЗС «О государственной гражданской службе города Севастополя».

Закон города Севастополь от 3 июня 2014 года №15 «О государственных должностях города Севастополя»,¹²⁰ устанавливает перечень государственных должностей города Севастополя, а также основы правового положения

¹¹⁹ Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 30.2.2015) «О государственной гражданской службе Российской Федерации»// СЗ РФ.— № 31.— Ст. 3215.

¹²⁰ Закон города Севастополь от 3 июня 2014 года №15 «О государственных должностях города Севастополя» // ЗС. Ст.12—2014.

(статуса) лица, замещающего государственную должность города Севастополя, виды и объем предоставляемых ему государственных гарантий, иные вопросы обеспечения его деятельности.

На 27 октября 2015 был проведен экспертно-аналитический опрос¹²¹ представителей органов государственной власти, расположенных на территории Республики Крым и города Севастополя. В опросе приняли участие 97 кадровых специалистов федеральных органов исполнительной власти, государственных органов Республики Крым и города Севастополя и иных федеральных государственных органов. По итогам опроса получены обобщенные результаты, характеризующие текущую ситуацию по решению ряда кадровых задач в государственных органах на региональном уровне.

Практически во всех государственных органах регламентировано проведение отборочных процедур в рамках конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы. Чаще всего проведение отборочных процедур регламентируется положением о порядке проведения конкурса. В качестве основных методов для оценки претендентов на замещение должностей государственной гражданской службы в государственных органах используются тестирование и собеседование. Выбор метода оценки зависит от уровня и категории должности. Однако тестирование более популярно, его используют более 89% опрошенных представителей кадровых служб государственных органов. Собеседование применяют 75,8% опрошенных. Количество кадровых служб государственных органов, которые используют дополнительные оценочные технологии, такие как оценка практических навыков (в том числе типовые практические задания, кейсы), профессиональное интервью и другие, незначительно. Значительная доля (79,5%) опрошенных представителей кадровых служб государственных органов ответили, что в их государственных органах не предусмотрено проведение оценочных процедур с использованием компьютерных технологий.

В этой связи, как отметили специалисты кадровых служб

¹²¹ См. Официальный сайт Правительства города Севастополь. URL: <http://sevastopol.gov.ru>

государственных органов, подключение к работе с федеральной государственной информационной системой **«Федеральный портал государственной службы и управленческих кадров»** является для них приоритетной задачей. Данная система позволит повысить эффективность системы первичного отбора кадров на государственную службу.

В государственных органах города Севастополь не предусмотрено проведение оценочных процедур с использованием компьютерных технологий, а также создание условий для проведения оценочных процедур в электронном виде, что понижает уровень эффективности государственной службы. Лишь у небольшого количества государственных органов такая возможность предусматривается. К таким государственным органам относятся, например, Государственная архивная служба Республики Крым, Министерство внутренней политики, информации и связи Республики Крым, Государственный комитет по водному хозяйству и мелиорации Республики Крым.

В определенной степени нормативно-правовая база сформировалась, за исключением ряда несоответствий, встречающихся при мониторинге официальных интернет порталов, проводятся экспертно-аналитические опросы. Но этого недостаточно для мотивации государственных служащих и для сокращения текучести кадров в органах исполнительной власти. Необходима эффективная система контроля состояния кадровых процессов и отношений в Республике Крым и городе Севастополь.

«В 2014-2015 годах имели место существенные недостатки в организации кадровой работы в правительстве города. Решения о назначениях были зачастую поспешными, принимались без тщательного изучения кандидатов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы. Имеют место назначения лиц, не соответствующих квалификационным требованиям»- об этом в Севастополе заявил руководитель межведомственной комиссии, заместитель полпреда президента РФ в Крымском федеральном

округе Сергей Нештенко.¹²²

По его словам, в структуры исполнительной власти Севастополя в течение 8 месяцев 2015 года было внесено 5 изменений, их предельная численность менялась 14 раз без учета межотраслевых нормативов министерства труда РФ. На официальном сайте правительства отсутствует информация о членах правительства и сферах их ответственности, что не обеспечивает принцип открытости и публичности власти.

В целом кадровая работа правительства была организована не на должном уровне, но необходимо отметить, что основные упущения в кадровой политике были допущены в 2014 году при формировании первого состава правительства.

В настоящее время, правительством города принимаются меры по совершенствованию данной работы, что позволяет отметить положительную динамику в этой сфере.

В Севастополе в полпредстве президента РФ в Крымском федеральном округе на заседании межведомственной комиссии, созданной в связи с обращением инициативной группы горожан к президенту РФ относительно недостатков в деятельности городского правительства, были подведены итоги ее работы. Комиссия отработала 170 пунктов рекомендаций для исполнительной и законодательной властей.

Вполне понятно, что не получится заменить всех и сразу, не хватает управленческих кадров, не обеспечен должный процесс кадрового отбора, в результате чего в государственных структурах оказываются чиновники несоответствующие базовым требованиям. Возможный выход из этого положения, это подготовка местных кадров и продвижение общественных активистов, которые в «дореволюционные годы» не были связаны с системой украинской власти.

Многие проблемы Крыма и Севастополя связаны с проблемами в управлении, которые без обновления кадрового состава решить будет

¹²² См. Официальный сайт полномочного представителя Президента РФ в Крымском Фед. округе. URL: <http://kfo.gov.ru>

затруднительно.

В ходе исследования также были проанализированы материалы государственной статистики и официальные сайты городов федерального значения. Анализ статистической информации проводился за период с 2015 по 1 мая 2016 года.

Карьерный портал Правительства Москвы¹²³ – это площадка, на которой представлен действующий кадровый резерв Мэра Москвы, а также информация о лучших профессионалах с внешнего рынка, готовых работать и строить карьеру в органах исполнительной власти города Москвы. Все вакансии, которые существуют в Правительстве Москвы, публикуются на открытом сайте- «talent.mos.ru». Все органы исполнительной власти обязаны публиковать все текущие открытые вакансии на этом портале. На данный момент за период существования портала опубликовано более полутора тысяч открытых вакансий. Это значит, что любой может зайти на сайт, зарегистрироваться, как на сайтах, аналогично существующих в бизнесе, подписаться на профиль интересующих вакансий и принимать участие в конкурсе. Портал создан, чтобы помочь руководителям и кадровым специалистам оперативно и качественно отбирать кандидатов на вакантные должности государственной гражданской службы. Раздел с вакансиями¹²⁴ предоставляет полный перечень необходимой информации: код вакансии; образцы документов; даты начала/окончания приема документов; должностные обязанности; расписаны этапы конкурса и др. Изначально продемонстрированы вакансии на ближайшее число, также есть общий поиск.

Открытый конкурс проводится с 2012 года. Практика формирования кадрового резерва по принципу открытости и прозрачности хорошо себя зарекомендовала. Трехэтапный отбор и оценка кандидатов позволяет привлечь на работу в управы лучшие кадры эффективных руководителей, формировать клиентоориентированную команду и выполнять новые, масштабные задачи, которые ставит Правительство Москвы. Решение о назначении на должность

¹²³ См. Карьерный портал Правительства Москвы. URL: <http://talent.mos.ru>

¹²⁴ <http://talent.mos.ru/search/vacancy>

принимает Мэр Москвы. Многоступенчатая технология оценки государственных служащих включала в себя:

- тестирование на аналитические способности;
- деловые игры;
- мозговые штурмы;
- индивидуальные интервью.

По итогам конкурсов 2012 и 2013 года в резерв было включено 124 человека, 52% из них уже получили назначения. По результатам открытого конкурса 2015 года (за 2016 год статистика отсутствует) в кадровый резерв вошли 197 человек: 80 – на позицию главы управы и 117 – на позицию заместителя. На первом этапе было принято почти 1 500 заявок. Конкурс составил 10 человек на место, это в три раза больше, чем в 2012 и 2013 гг. Такого количества желающих участвовать в отборе не было еще никогда. В финале кандидаты решали примеры реальных проблем жителей, кейсы были взяты с портала «Наш город».¹²⁵

Для государственных служащих Санкт-Петербурга существует свой **официальный портал Администрации Санкт-Петербурга**,¹²⁶ который размещает сведения о вакансиях в разделе «кадровая политика»¹²⁷ и на федеральном портале управленческих кадров.¹²⁸ Раздел «кадровая политика» состоит из четырех подпунктов: «вакансии», «конкурсы», «результаты конкурсов», «сведения о доходах и расходах». На портале размещена подробная информация о проведении конкурсов на замещение вакантной должности гражданской службы в исполнительных органах государственной власти Санкт-Петербурга и сведениях о доходах и расходах государственных служащих Санкт-Петербурга.

Обширную базу информации о государственной службе содержит Федеральный портал государственной службы и управленческих кадров,¹²⁹ он

¹²⁵ URL: <https://gorod.mos.ru>

¹²⁶ URL: <http://gov.spb.ru>

¹²⁷ URL: <http://gov.spb.ru/gov/admgub/staff>

¹²⁸ URL: http://www.fstrf.ru/about/state_service

¹²⁹ URL: <http://gossluzhba.gov.ru>

является актуальным для всех трех городов федерального значения. Это единый государственный информационный ресурс, содержащий информацию о системе государственной службы РФ; порядке поступления и прохождения государственной гражданской службы; тенденциях развития кадрового состава государственной службы РФ. Информационная площадка, обеспечивающая взаимодействие граждан России, заинтересованных в поступлении на государственную гражданскую службу, с кадровыми службами государственных органов. Также это информационно-методический ресурс по вопросам подготовки и развития резерва управленческих кадров с единой базой вакансий государственной гражданской службы государственных органов, расположенных на всей территории РФ. Структура портала: «новости», «вакансии», «аналитика», «резерв кадров». Анализ предоставляемых вакансий на портале¹³⁰ в период с 2015 -2016 год показал, что идет сокращение количества вакансий. В Москве в течение 2015 года число вакансий варьировалось от 469, к 2016 году число снизилось до 185 вакансий. В Санкт-Петербурге за год число вакансий изменилось с 317 на 109, а по данным 2015 года на портале были предоставлены данные о вакансиях только в Республике Крым и в городе Симферополь, статистика о вакансиях в городе Севастополь появилась только к 2016 году, на портале предоставлено лишь 8 вакансий.

Правительством РФ принято постановление от 17 июня 2015 года № 602 «О некоторых мерах по совершенствованию информатизации в сфере кадрового обеспечения государственных органов и органов местного самоуправления», закрепляющее за Федеральным порталом государственной службы и управленческих кадров статус единого официального источника информации о государственной и муниципальной службе (в том числе по вопросам противодействия коррупции), а также позволяющее сформировать единую базу вакантных должностей государственной гражданской и муниципальной службы. Постановление № 602 подготовлено во исполнение Федерального закона от 4 ноября 2014 года «О внесении изменения в статью 13

¹³⁰ URL: <http://gossluzhba.gov.ru/vacancy>

Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Следует отметить, что Федеральным законом № 331-ФЗ предусмотрено размещение сведений о вакантных должностях органов местного самоуправления на едином информационном ресурсе – официальном сайте в области государственной службы. Таким информационным ресурсом определена федеральная государственная информационная система «Федеральный портал государственной службы и управленческих кадров»,¹³¹ на официальном сайте которой в соответствии с действующим законодательством начиная с 1 января 2014 года в обязательном порядке размещается информация о вакантных должностях в государственных органах федерального и регионального уровней власти.

Основной информационный сайт города Севастополя <http://sevastopol.gov.ru>. В разделе власть, подпункт «Государственная служба», предоставлен перечень необходимой информации: порядок поступления на государственную службу; нормативно-правовая база; в разделе «конкурсы» отсутствует строка поиска, все конкурсы и вакансии расположены по датам, также опубликованы результаты конкурсов, уведомления о конкурсе, объявления о конкурсе. Поступление гражданина на гражданскую службу осуществляется по результатам конкурса, если иное не установлено законом. Конкурс на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы в Правительстве Севастополя проводится в соответствии с Порядком, утвержденным Постановлением Правительства Севастополя от 5 ноября 2014 года №454. На сайте не предоставлена общая статистика по итогам конкурсов, технология оценки государственных служащих и количество вакансий на данный момент времени.

Анализ ряда других сайтов показал свои особенности и недостатки, например сайт <http://gisvid.ru/moscow>, в категории «Государственная служба» в Москве найдено 138 вакансий, в Санкт-Петербурге сайт <http://gisvid.ru/spb>

¹³¹ URL: <http://gossluzhba.gov.ru>

предоставил 100 вакансий, регион Севастополь отсутствует вообще. Сайт¹³² в области информатизации по кадровому обеспечению государственных органов не совсем полно информирует пользователя, встречаются вакансии с подробно расписанными требованиями или такие, где только частично дана информация.

На сайте Head Hunter¹³³ представлены все три региона, но необходимы более точные сведения (полное название вакансии) в расширенном поиск, иначе сайт предоставляет случайный результат. Основным плюсом в том, что все вакансии и резюме на сайте проходят ручную проверку модераторами. Доступ к базе резюме и размещение вакансий — платные. Поиск по базе вакансий бесплатный для соискателей. Как для работодателей, так и для соискателей Head Hunter предоставляет набор инструментов для эффективной работы.

При формировании резерва необходимо стремиться к тому, чтобы его структура и численность были оптимальными, т.е. отражали структуру должностей и функций государственного органа. Анализ материалов государственной статистики и официальной сайтой городов федерального значения показал, что весь процесс оценки кандидата на включение в кадровый резерв проводится дифференцированно, по показателям, устанавливаемым для различных категорий и групп должностей государственной гражданской службы. Основное различие между информационными порталами каждого из субъекта РФ в объеме предоставляемой информации о количестве конкурсов и вакансий, об организации самих конкурсов в кадровый резерв, о процессе подачи заявки в кадровый резерв. Необходимо улучшить информирование граждан по вопросам наличия вакансий на государственной и муниципальной службе, проведения конкурсов, их итогов, в том числе путем размещения извещений в Интернете как на официальных сайтах органов власти, так и на специализированных сайтах поиска работы.

На практике возникают сложности в контроле гражданами, включенными в кадровый резерв государственного органа, процесса назначения на вакантные должности гражданской службы. Возникает вопрос о

¹³² URL: <http://gisvid.ru>

¹³³ URL: <http://spb.hh.ru>

реализации их права на равный доступ к гражданской службе, при наличии обширной информационной базы о государственной гражданской службе субъектов РФ.

На сегодняшний момент в связи с отсутствием положения о кадровом резерве, утверждаемого указом Президента РФ, многие государственные органы принимают ведомственные нормативно-правовые акты. Содержание нормативно-правовых актов различных ведомств существенно различается, что приводит к дифференциации правовой регламентации вопросов формирования кадрового резерва. Такое развитие событий может привести к нарушению принципа гражданской службы, который заключается в единстве правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов РФ. Назрела необходимость создания в России единой информационно-справочной и аналитической базы (банка) данных кадрового потенциала, кадрового состава и кадровых вакансий.¹³⁴ Весьма важно централизованно сформировать и включить в работу кадровых служб единый электронный кадровый банк данных. На данный момент существует разрозненная информационная база, по отдельным регионам РФ.

Таким образом, руководством страны была сформулирована ключевая задача, которая должна быть решена при подготовке государственных служащих. Государственной службе необходимо функционировать в интересах граждан, быть эффективной, подконтрольной и обязательно открытой для общества. В приоритете стоят такие ценности, как профессионализм, нравственная ответственность и креативность. Именно на это нацелены административные реформы РФ, в ходе которых происходят институциональные, ценностно-культурные изменения.

Вопросы совершенствования кадровой политики актуальны и важны для российского общества, так как до сих пор существуют правовые коллизии по вопросам регулирования государственной гражданской службы в субъектах РФ, отсутствует единая информационно-справочная и аналитическая база

¹³⁴ Черепанов В.В. Государственная кадровая политика и кадровая деятельность в системе гражданской службы: Учебное пособие. М.:Финакадемия, 2009. Ч. 1. – С. 28-29.

данных по кадровому резерву и ряд других проблем. Необходимо понимать, что от эффективности кадровой работы в субъектах РФ зависит результативность функционирования кадрового корпуса государственной службы России, а значит эффективность всей системы государственного управления в стране.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Кадровый потенциал – национальное богатство любой страны. Из всех ресурсов государства кадровый ресурс является самым значимым и ценным. Ведь только от кадров – людей с их профессионализмом, квалификацией и опытом зависит успех дела в любой сфере, особенно в системе государственной службы.

Исторический анализ показал, что разрушение старой системы работы с кадрами и создание новой проходило постепенно. В начале 1990-х годов номенклатурно-партийная система работы с кадрами была разрушена достаточно быстро, без должного учета и анализа положительных и отрицательных ее сторон.

Процесс формирования современной системы государственной службы характеризуется сегодня своей парадоксальностью. Анализ теоретико-методологических и правовых предпосылок реализации государственной кадровой политики в системе государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации показал, что многие элементы системы государственной службы еще не функционируют и находятся в стадии организационного, правового и финансово-экономического становления. Не смотря на то, что в ряде регионов (Москве, Санкт-Петербурге) предпринимаются попытки по созданию действенной системы обучения и оценки эффективности государственных гражданских служащих.

Риски и угрозы, связанные с деятельностью, имеющей отношение к кадровой политике, все еще недостаточно изучены на сегодняшний день. В большей степени встречаются либо отдельные ее аспекты, либо производные от нее проблемы: не соответствующее базовое образование, «волна» дилетантизма, старение трудоспособного населения, коррупция, частое несоответствие теории государственной кадровой политики и практики кадровой работы и другие.

Конкурсность основных кадровых процедур (конкурс на замещение вакантной должности в кадровый резерв, аттестация, квалификационный

экзамен), непрерывность процесса повышения квалификации (подготовка, стажировка, переквалификация) поэтапно создается только в двух городах федерального значения- Москве и Санкт-Петербурге. Это не означает, что создана идеальная система подготовки государственных служащих. В данных городах существует база, от которой следует отталкиваться для дальнейшего реформирования системы государственной службы. В Севастополе отсутствует такая база, в силу последних преобразований и частичной смене государственной элиты.

Оценка эффективности разработки и реализации государственной кадровой политики в Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе показала, что до сих пор актуальна проблема формирования современной нормативно-правовой базы государственной кадровой политики и кадровой деятельности. Требуется создание единого правового поля в кадровой сфере для устранения, имеющихся в нормативных документах правовых коллизий, противоречий в регулировании кадровых процессов и отношений. Отсутствует единое регулирование на федеральном уровне вопросов формирования и использования резервов управленческих кадров, а также единой методики оценки и отбора кандидатов для включения в резерв управленческих кадров. Пробелы в регламентации формирования и использования кадрового резерва могут способствовать коррупционным действиям, которые связаны с поступлением на гражданскую службу не только в городах федерального значения, а во всех субъектах Российской Федерации. Таким образом, на данный момент не выработана унифицированная региональная модель государственной кадровой политики для городов федерального значения.

Но нельзя не отметить уже существующие программы, методики оценки и отбора кандидатов для включения в резерв управленческих кадров в Москве и Санкт-Петербурге. Такие как, проект «Стажировка молодых людей»¹³⁵, программа «Открытое Правительство» в Москве и «Молодежный кадровый

¹³⁵ Постановление Правительства Москвы от 31 мая 2011 г. № 241-ПП (ред. от 10.11.2015) «О стажировках молодых граждан в органах исполнительной власти города Москвы и Аппарата Мэра и Правительства Москвы».

резерв» Санкт-Петербурга.

Несмотря на то, что современный этап развития государственной службы характеризуется как эволюционный, признанный закрепить достигнутые в 2000-ых годах результаты и обеспечить повышение эффективности и результативности государственного управления. Ярким проявлением является последовательная реализация в течение последних десяти лет масштабных федеральных программ, направленных на реформирование и развитие государственной службы как социального и правового института. Однако анализ результатов программных мероприятий показывает, что их реализация частично признается неэффективной. За достаточно длительный период реформирования удалось лишь дополнить правовое обеспечение государственной службы, разработать отдельные методики, провести некоторые пилотные проекты, аналитические исследования и др. Как следствие, необходим переход от законодательных актов и методических предложений к практике масштабных преобразований.

Из-за этого в настоящее время, в большинстве субъектов Российской Федерации существует проблема избыточности аппарата чиновников, которую должна решить федеральная программа «Развитие государственной службы Российской Федерации (2015 – 2018 г.) и план мероприятий по развитию системы государственной службы Российской Федерации до 2018 года».

Мировое сообщество также демонстрирует различные модели государственной кадровой политики в современном обществе. Особенности становления и функционирования государственной службы в странах с различными государственно-административными системами во многом определяются самой спецификой развития государства и права. Внедрение инструментов осуществления опыта институциональных реформ гражданской службы различных зарубежных стран, необходимо изучать и адаптировать с точки зрения неоднородности развития российских регионов, ресурсной базы, протяженности страны, численности субъектов федерации и степени различий между ними.

Универсальных принципов подбора кадров и оценки эффективности чиновников не существует, потому что они определяются историей страны, спецификой национального менталитета, сложившимися традициями. Но все же после исследования зарубежного опыта можно выделить ряд факторов, которые могут положительно повлиять на эффективную реализацию государственной кадровой политики в российской практике. Основной отличительной чертой японской кадровой политики является патерналистское отношение к своим служащим, в субъектах Российской Федерации не существует внутренних механизмов защиты профессиональных интересов государственных служащих. Франция заложила принцип подготовки кадров для государственного аппарата через Административные школы. В российской практике аналогов таких школ нет, если не считать РАНХиГС. Данный вид института способен решить ряд проблем: повысить рост престижа государственной службы как профессиональной деятельности; способен предоставить государственные гарантии как элемент статуса государственного служащего; обеспечивает большую прозрачность и техническое качество процесса формулирования публичной политики.

Анализ мирового опыта подготовки государственных служащих говорит о многообразии и разной направленности существующих национальных образовательных программ. Но не следует полагаться на то, что может быть разработана некая идеальная, годная на все времена концепция кадровой политики, которая раз и навсегда создаст отлаженный аппарат государственной службы, с высокими показателями эффективности кадровой работы.

Адаптируя неоинституциональный подход к изучению проблемы формирования кадрового резерва, приходишь к выводу, что кадровый резерв чаще рассматривается как поле борьбы заинтересованных сторон вокруг курса государства на обновление политической элиты. По сути, кадровая политика государства подвержена влиянию лоббистских структур: государственных, общественно-политических, бизнес-структур, профессиональных сообществ, политических партий.

Остается надеяться, что системное видение и концептуальный подход к реформированию государственной службы Российской Федерации будет способствовать к интенсивному развитию государственной кадровой политики, при условии привлечения к этой деятельности ведущих экспертов и использования всего накопленного, к настоящему времени, положительного и отрицательного опыта. Но очевиден тот факт, что ни новые этапы реформирования, ни ужесточение требований сами по себе не увеличат показатели эффективности государственной кадровой политики, пока в корне не поменяется позиция самих служащих к исполнению своих должностных обязанностей.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ**Нормативные акты**

1. Конституция Российской Федерации: офиц. текст. – М.: Приор, 2015. – 32с.
2. Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ (ред. от 27.05.2003) «Об основах государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ — №14. —Ст.3212.
3. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О системе государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ.— № 22.— Ст. 2063.
4. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 30.2.2015) «О государственной гражданской службе Российской Федерации»// СЗ РФ.— № 31.— Ст. 3215.
5. Распоряжение Президента РСФСР от 14 сентября 1991.- №17-рп. «Об утверждении Положений о Государственном совете при Президенте РСФСР и о Государственном секретаре РСФСР и его Канцелярии» // Российская газета.— 2000.— № 6448.
6. Указ Президента РФ от 22 декабря 1993 г. №2267 «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе» // Собрание актов Президента Правительства РФ от 27 декабря 1993 г.— №52.
7. Указ Президента РФ от 6 июля 1994 № 1140 «О Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации» // Российская газета.— 2012.— № 5975.
8. Указ Президента РФ от 11 января 1995 г. № 32 «О государственных должностях Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995.- № 3.— Ст. 173.
9. Указ Президента РФ от 19 ноября 2001 года № 1336 «О Федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)»: // Там же.— 2002.— № 47.— Ст. 4664.
10. Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 № 110 «О проведение аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» // Там же.— 2005.— № 1.— Ст. 1.

- Федерации» // Собрание законодательства РФ.— 2005.—№ 8.— ст.629.
11. Указ Президента РФ от 28 декабря 2006 № 1474 (ред. от 01.07.2014) «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих РФ» // Российская газета.— 2006.— № 6450.
 12. Указ Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261 «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)» // Там же.— 2009.— № 11.— Ст. 1277.
 13. Указ Президента РФ от от 07 мая 2012 года № 601 (ред. от 07.05.2015) «Об основах направления совершенствования системы государственного управления» // СЗ РФ.— № 19.— ст. 2338.
 14. Проект указа Президента РФ от 15 июня 2015 г. «О федеральной программе «Развитие государственной службы Российской Федерации (2015 – 2018 годы) и план мероприятий по развитию системы государственной службы Российской Федерации до 2018 года» // СЗ РФ.— № 6448.
 15. Постановление Правительства РСФСР от 23 ноября 1991 №16 «Об образовании Департамента государственной службы РСФСР» // СЗ РФ.— № 5975.
 16. Постановление Правительства РФ от 06 июня 2008 №362 «Об утверждении государственных требований к профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке государственных гражданских служащих РФ» // СЗ РФ.— 2008.—№19.— ст. 2194.
 17. Постановление Правительства Москвы от 31 мая 2011 года № 241-ПП (ред. от 10.11.2015) «О стажировках молодых граждан в органах исполнительной власти города Москвы и Аппарата Мэра и Правительства Москвы» // СЗ РФ.—2015.— ст. 2712.
 18. Закон города Москвы от 26 января 2005 №3 (ред. от 23 марта 2016 г.) «О государственной гражданской службе города Москвы» // Москва.—

- 2016.— ст. 1372.
19. Закон Санкт-Петербурга от 30 июня 2005 г. № 399-39 (ред. от 2 июля 2014 г.) «О государственной гражданской службе Санкт-Петербурга» // Санкт-Петербургские ведомости.— № 120.—2005.
 20. Закон Санкт-Петербурга от 1 апреля 2009 года № 127-25 (ред. от 3 апреля 2013) «О кадровом резерве на государственной гражданской службе Санкт-Петербурга» // Санкт-Петербургские ведомости.— №71. — 2009.
 21. Закон Санкт-Петербурга от 14 декабря 2009 г. № 577-113 «О Программе развития государственной гражданской службы Санкт-Петербурга на 2009-2013 годы» // Собрание законодательства С-Пб.— 2009.— № 40.— ст. 3123.
 22. Указ Мэра Москвы от 28 августа 2012 г. № 55-УМ (ред. от 16 декабря 2013) «О кадровом резерве на государственной гражданской службе города Москвы» // №133-УМ.—2013.
 23. Указ Мэра Москвы № 65-УМ от 9 октября 2012 г. «О Совете по кадровой политике при Мэре Москвы» // М.: Проспект.— 2009.—1200 с.
 24. Закон Санкт-Петербурга от 30 июня 2005 г. № 399-39 (ред. от 22 мая 2013 г.) «О государственной гражданской службе Санкт-Петербурга» // Санкт-Петербургские ведомости. — № 120.—2005.
 25. Закон города Москвы от 29 января 2014 года №4 «О внесении изменений в Закон города Москвы от 26 января 2005 года № 3 «О государственной гражданской службе города Москвы» // М.: Проспект.—2014.
 26. Закон города Севастополь от 30 мая 2014 г. № 6 «О системе исполнительных органов государственной власти города Севастополя» // ЗС.—2014.
 27. Закон города Севастополь от 3 июня 2014 № 23 «О государственной гражданской службе города Севастополь» // ЗС.—2014.
 28. Закон города Севастополь от 3 июня 2014 года №15 «О государственных должностях города Севастополя» // ЗС.—2014.

Книги и периодические печатные издания

29. Анисимов, В. М. Кадровая служба и управление персоналом организации : практ. пособие кадровика / В. М. Анисимов; Центр кадрологии и эффективного персонал-менеджмента. — М.: Экономика, 2009. — 701с.
30. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах запада: США, Великобритания, Франция, Германия.— М.: Дашков и К, 2002.— 213 с.
31. Волгин Н.А. Японский опыт решения экономических и социально-трудовых проблем.— М.: Экономика, 2006. — 255 с.
32. Гэлбрейт Дж. Новое индустриальное общество. М.: АСТ; Транзиткнига, 2004.— 602 с.
33. Журавлев С. И. Правовые аспекты кадровой политики в процессе подготовки специалистов для федеральных органов государственной власти.— С-Пб.: Право и образование, 2010.— № 4.— 258 с.
34. Журавлев П.В., Кулапов М.Н., Сухарев С.А. Мировой опыт в управлении персоналом. Зарубежный опыт.— М.: Рос. экон. академия им. Г.В. Плеханова, 1998.— 230 с.
35. Касаткина Н. М. Государственная служба в зарубежных странах.— М.: Аспект Пресс, Т. 11. 2015.— 256 с.
36. Костюков, А. В. Методологические подходы к исследованию кадрового потенциала системы государственного и местного управления // Личность. Культура. Общество.— 2005.— Вып. 2.— 433 с.
37. Лобанов В.В. Модернизация государственного управления: проблемы и решения // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2010. — № 2. — 345 с.
38. Оболонский А.В. Государственная служба Российской Федерации. —М.: 2004. — 411 с.
39. Старовойтов А. В. Реформирование российской государственной гражданской службы и опыт зарубежных стран //Фонд развития

парламентаризма в России. — М.:2003. —250 с.

40. Четвериков С.Б. Государственный аппарат основных капиталистических стран. —М.: 1977. —248 с.
41. Щукина Т.В. Кадровая политика гражданской службы субъектов, концептуальные подходы и регулирование : монография / Т.В. Щукина. — Воронеж: ИПЦ «Научная книга», 2001. — 650 с.

Статьи

42. Бажин И. Система образовательных программ профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных служащих. // Власть —М.: Государственная служба, 2013.— выпуск 2.— №10.—345 с.
43. Клименко А.В. Механизмы нового государственного управления и модернизированной бюрократии в концепции административной реформы // "ЧиновникЪ". Сен. 2005. —№5.
44. Лобанов В. В. Служба высших руководителей в США //Государство и право. 1996. — №. 6. — 45 с.
45. Лобанов В.В. США: административная этика и госслужба // Проблемы теории и практики управления. 2008. — № 4.
46. Лытов Б. Госслужба. Кадровая политика. Зарубежный опыт. // Власть — М.: 2000. —Вып.2.
47. Марголин А.М. Мировой опыт государственного управления. // Государственная служба. 2000. —№1. —209 с.
48. Маркин В., Кижеватова В. Стратегии регулирования социально-трудового потенциала Российского общества // Власть.— 2008.— №4.
49. Нелюбина Е. В. Правосознание, правовая культура и социальные права человека: взаимосвязь и взаимообусловленность // Право и политика. — 2009. — №7.
50. Савлук А.Н. Перспективный молодежный кадровый резерв государственной службы: вопросы формирования //Власть. Изд-во Институт социологии Российской академии наук. 2013. — № 2. — С. 67.

51. Старобинский Э.Е. Некоторые особенности кадровой политики за рубежом. // Управление персоналом. 2000. — № 7.— 423 с.
52. Федотов Ю.В. Модели подготовки государственных служащих/ Федотов Ю.В., Патокин О.А // Вестник Санкт-Петербургского университета. 2002. — Сер.8. Выпуск 4. — № 32.
53. Яковлев И.Г. Особенности государственной кадровой политики за рубежом // журнал «Управление мегаполиса». 2005. — Сер.3. Выпуск 23. №1.

Учебники и учебные пособия

54. Граждан В.Д. Государственная гражданская служба: учебник. —М.: Изд-во Юрайт, 2011. — 620 с.
55. Мельников В.П. Государственная служба в России: исторический опыт: Уч. пос. — М.: Изд-во РАГС, 2005. — 448с.
56. Новокрещёнов, А. В. Государственная кадровая политика : учеб. пособие — Новосибирск: Изд-во СИУ,2015. — 390с.
57. Сулемов, В. А. Государственная кадровая политика в современной России: теория, история, новые реалии / В. А. Сулемов. — 2-е изд. — М.: Изд-во РАГС, 2006. — 344 с.
58. Турчинов А. И. Государственная кадровая политика как фактор динамичного развития России в условиях глобализации // Государственное и муниципальное управление. —М.: РАНХиГС, 2014.— 226 с
59. Турчинов А. И. Профессионализация и кадровая политика: проблемы развития теории и практики. – М.: Флинта, 2012. — 345 с.
60. Хохлов, А. А. Государственная кадровая политика и механизмы ее реализации в органах власти : курс лекций / А. А. Хохлов. – Орел: Изд-во ОРАГС, 2010. — 286 с
61. Черепанов В. В. Основы государственной службы и кадровой политики : учеб. пособие / В. В. Черепанов, В. П. Иванов.— М.: ЮНИТИ: Закон и право, 2007.—543 с.

62. Черепанов В.В. Государственная кадровая политика и кадровая деятельность в системе гражданской службы: Учебное пособие. М.: Финакадемия, 2009. Ч. 1. —377с.
63. Управление государственной гражданской службой Российской Федерации / Под общ. Ред. А.И. Турчинова. — М.: Изд-во РАГС, 2009. — 242с.
64. Анненков В.И. Государственная служба: организация управленческой деятельности: учебное пособие / В.И. Анненков, Н.Н. Барчан, А.В.Моисеев, Б.И.Киселев. —М.: КНОРУС, 2013. —254 с.

Электронные ресурсы

65. Грекова Ж.В. Реформирование государственной службы как политико-административный процесс (опыт Великобритании и США в контексте российских реалий) [Электронный ресурс] // Автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. полит. наук. Спец. 23.00.02 – полит. инст., этнополит. Конфликтология. – М.: 2003. . — Режим доступа: <http://w.w.w.legislature>. —Загл. с экрана (04.02.2016)
66. Рабинович Полина Викторовна Кадровая политика города Москвы: требования к современному гражданскому служащему. Теория и практика общественного развития. [Электронный ресурс] // 2013. — №8. — Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/kadrovaya-politika-goroda-moskvy-trebovaniya-k-sovremennomu-grazhdanskomu-sluzhaschemu> Загл. с экрана (16.05.2016).
67. Старовойтов А.В. Реформирование российской государственной гражданской службы и опыт зарубежных стран. [Электронный ресурс] // Фонд «Развитие парламентаризма в России». —М.: 2009. — Режим доступа: <http://w.w.w.legislature>. Загл. с экрана (20.03. 2016).
68. «Введение с 2017 года квалификационных требований для государственных служащих РФ» [Электронный ресурс] // Газета «Известия» №30. —М.: 2015 — Режим доступа: <http://izvestia.ru/news/582349> Загл. с экрана (31.03.2016).

69. Пилотные проекты по внедрению новых принципов кадровой политики на государственной гражданской службе [Электронный ресурс] // Официальный сайт пилотных проектов. — Режим доступа: <http://www.rosmintrud.ru/ministry/programms/gossluzhba> Загл. с экрана (20.03. 2016).