КУРСОВАЯ РАБОТА

**«Кадровая политика»**

**Содержание**

Введение

1. Механизм кадровой политики в системе государственной службы РФ

1.1 Совершенствование методов кадровой политики

1.2 Система мотивации государственных служащих

1.3 Подготовка и повышение квалификации государственных служащих

2. Оптимизация кадровой политики в системе государственного управления в РФ

2.1 Мировой опыт кадровой политики в системе государственной службы

2.2 Проблемы и перспективы кадровой политики в системе государственной службы РФ

Заключение

Список использованных источников

Приложение

**Введение**

Создание работоспособной и эффективной системы государственного управления – необходимое условие обеспечения динамичного социально-экономического развития России. На исключительную актуальность решения этой проблемы специально обратил внимание В.В. Путин в своем президентском Послании Федеральному собранию Российской Федерации от 25 апреля 2005 года, в котором отметил, что на смену политике стабилизации, к настоящему времени себя уже исчерпавшей, «...должна прийти политика, устремленная в будущее. И для этого нам крайне необходимо эффективное государство.... Потому задачей номер один для нас по-прежнему остается повышение эффективности государственного управления, строгое соблюдение чиновниками законности, предоставление ими качественных публичных услуг населению».

Необходимо учитывать, что еще 15 лет назад в России не существовало публичной государственной службы, которая отвечала бы критериям эффективности, профессионализма и соответствия потребностям гражданского общества. Поскольку задача ее формирования не решена и до настоящего времени, необходим тщательный анализ мирового опыта с целью его адаптации и всестороннего учета при разработке национальной концепции государственного управления. Вместе с тем реформы в разных странах проводятся по различным сценариям, с учетом национальных и региональных особенностей. Так как совокупность факторов, формирующих содержательное наполнение и определяющих эффективность функционирования государственной службы, скопировать невозможно, к заимствованию соответствующего зарубежного опыта необходимо подходить критически.

Государственная гражданская служба является специфической сферой профессиональной служебной деятельности по обеспечению функций органов государственной власти и управления. Это вносит предельную определенность в структуру приоритетов и ценностей в системе государственной службы.

В современных условиях одним из важных направлений совершенствования государственной службы является оптимизация ее прохождения служащими. Данный процесс осуществляется в соответствии с определенными социальными и правовыми нормами, включает в себя широкий набор процедур кадровой работы, оказывает непосредственное влияние на формирование государственной службы как сферы профессиональной деятельности, повышение ее эффективности, усиления влияния на происходящие в обществе процессы.

Эффективное реформирование и развитие государственной гражданской службы в Российской Федерации невозможно без проведения эффективной кадровой политики. Поэтому тема работы – актуальна.

При всей значимости проблема проведения эффективной кадровой политики еще не получила должного освещения в современной литературе. Под влиянием действующего законодательства ее нередко рассматривают как целиком и полностью связанную с осуществлением кадровых действий, определяющих порядок приема на государственную службу, проведения конкурсов, аттестаций и других процедур.

Целью работы является изучение кадровой политики в процессе реформирования государственного управления в России. Задачами работы являются:

* + изучить современные методы кадровой политики – российский и мировой опыт;
  + проанализировать материальные и нематериальные стимулы деятельности государственных служащих;
  + изучить методы подготовки и повышения государственных служащих;
  + проанализировать проблемы и перспективы кадровой политики государственной службы РФ.

Юридической базой исследования явились нормы законодательства, посвященные кадровой политике на государственной службе, законы Российской Федерации, подзаконные нормативно-правовые акты.

Для достижения цели совершенствования теоретических основ по исследуемой проблеме потребовался междисциплинарный подход и комплексный анализ научных трудов по целому ряду смежных дисциплин, таких, например, как административное право.

Научная новизна данной работы заключается в систематизации отечественного и мирового опыта проведения эффективной кадровой политики и выдача рекомендаций по ее оптимизации в РФ.

Структура работыопределяется логикой исследования и, отражая последовательность решения поставленных задач, включает: введение, две главы, заключение, список литературы и приложение.

**1. Механизм кадровой политики в системе государственной службы РФ**

**1.1 Совершенствование методов кадровой политики**

В науке важно не только уяснить смысл определенного явления, но и установить закономерности, на основе которых данное явление проявляет свои свойства и качества. Чаще всего в частных теориях эти закономерности находят свое выражение в принципах, правилах закономерной деятельности. Не составляет в этом отношении исключения и теория прохождения государственной службы. Выраженные в ней принципы являются частью общих принципов кадровой политики, осуществляемой в государственных органах. Принципы прохождения государственной службы условно можно разделить на три группы: принципы отбора лиц на государственную службу, принципы собственно прохождения государственной службы и принципы прекращения государственной службы[[1]](#footnote-1).

К принципам отбора лиц на госслужбу относятся[[2]](#footnote-2):

1) принцип равного доступа граждан на государственную службу в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой;

2) принцип социально-демографической представительности, предполагающий отбор и наличие в системе госслужбы представителей различных слоев населения по полу, возрасту, образованию, этнической принадлежности и т. п.;

3) принцип пожизненного найма на государственную службу. Данный принцип широко практикуется в ряде стран Запада (Франция, Германия, Япония) применительно к отдельным категориям служащих, так называемым «карьерным чиновникам». В ходе проведения реформы госслужбы данный принцип, очевидно, найдет применение в отечественной практике. Предполагается, что он будет распространен на служащих, замещающих должности, учреждаемые для выполнения задач и функций государственных органов;

4) принцип срочного прохождения госслужбы (срочная служба) на основе служебного контракта или трудового соглашения. Трудовые соглашения, как правило, будут заключаться с лицами, занимающими должности по техническому обслуживанию деятельности государственного органа, по охране и обслуживанию зданий.

К принципам собственно прохождения государственной службы следует отнести[[3]](#footnote-3):

1) принцип правового регулирования, отражающий правовую регламентацию прохождения госслужбы. Законодательство определяет порядок приема лиц на государственную службу, назначения на государственные должности, объем прав и обязанностей государственных служащих, их дисциплинарную и юридическую ответственность за выполнение служебного долга, способы перемещения, повышения квалификации, увольнения и т. п.;

2) принцип стимулирования, выражающийся в создании материальных и моральных стимулов к службе.

3) принцип профессионального развития находит свое выражение в реализации служащим права на переподготовку, повышение квалификации за счет средств государственного бюджета;

4) принцип выдвижения кадров на вышестоящие должности при учете уровня их профессиональных, деловых и личностных качеств;

5) принцип обновления, ротации кадров. Планомерное обновление кадрового состава государственных служащих обеспечивается путем привлечения на государственную службу квалифицированных специалистов, а ротация осуществляется на основе их перевода с одной должности на другую в пределах государственного органа или переводом в другой орган;

6) принцип гарантии правовой и социальной защищенности государственных служащих. Реализация этого принципа означает, что человек на госслужбе находится под опекой государства и пользуется рядом льгот и преимуществ по сравнению с другими гражданами. Государственным служащим обеспечивается единство основных государственных гарантий независимо от уровня и вида государственной службы. Дополнительные гарантии устанавливаются с учетом особенностей вида государственной службы. Гарантии предоставляются преимущественно в денежной форме;

7) принцип реализации служащими предоставленных им прав и служебных обязанностей, что и лежит в основе их деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов.

К принципам прекращения государственной службы относятся[[4]](#footnote-4):

1) принцип отставки, который предполагает увольнение служащего с госслужбы по собственному желанию. Такое право служащего в зависимости от вида службы может быть предусмотрено законодательством или оговорено служебным контрактом. Служащий может быть отправлен в отставку и по инициативе государственного органа в случае несоблюдения условий контракта или по другим основаниям;

2) принцип увольнения со службы по выслуге лет, что дает право служащему, если это предусмотрено законом, досрочно, по сравнению с общепринятыми нормами, выйти на пенсию и прекратить служебную деятельность;

3) принцип увольнения со службы по достижении предельного возраста. По существующему законодательству предельный возраст нахождения на госслужбе установлен в 60 лет, предполагается, что в ближайшие годы он может быть увеличен на 5 лет.

Наряду с принципами законодательством определяются основания прекращения государственной службы. Служащий может быть уволен ввиду прекращения гражданства Российской Федерации, в случае разглашения сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну, по болезни и т. п. Общие основания для прекращения государственной службы и особенности прекращения государственной службы по ее отдельному виду устанавливаются федеральными законами.

При организации прохождения государственной службы важно учитывать также присущие данному процессу функции. Под функциями в этом случае подразумеваются специализированные виды деятельности уполномоченных на то органов и должностных лиц, связанных с отбором, движением кадров, их профессиональным развитием, целесообразным использованием и т. д. Такими функциями являются[[5]](#footnote-5):

1) функция кадрового прогнозирования, которая вытекает из необходимости расчета потребностей в кадрах на ближайший период и перспективу, позволяет предвидеть появление новых специальностей, возможные модели их подготовки, в целом состояние кадрового корпуса;

2) функция планирования исходит из прогнозных обоснований и предполагает введение всего процесса работы с кадрами в строгие временные рамки;

3) функция перемещения кадров по вертикали и горизонтали;

4) функция учета, ранжирования кадров по должностям, квалификационным разрядам, званиям, рангам и т. п.

Осуществление названных функций обеспечивает упорядоченность процесса прохождения государственной службы служащими и совершенствование методов кадровой политики.

**1.2 Система мотивации государственных служащих**

Система мотивации государственных служащих включает в себя материальные и нематериальные стимулы[[6]](#footnote-6).

Материальные стимулы обусловлены систематическим получением служащими денежного содержания (вознаграждения, довольствия), в которое включаются оклады по замещаемой должности государственной службы, оклады за классный чин или дипломатический ранг, либо по воинскому и специальному званию, надбавки, отражающие в том числе квалификацию, эффективность деятельности государственного служащего, условия государственной службы, а также выплаты стимулирующего характера. Все это должно обеспечить государственному служащему и его семье качество жизни, соответствующее уровню развития общества и государства.

Значительное влияние на повышение качества прохождения государственной службы оказывают и принимаемые государством меры по повышению уровня материального благосостояния государственных служащих. При сохранении достигнутого уровня социальных гарантий в перспективе они связаны с увеличением должностных окладов, их дифференциации в зависимости от группы, к которой относится должность государственной службы, существенно возрастая от младшей группы к высшей. Это делает государственного служащего конкурентоспособным на рынке труда в сопоставлении со специалистами, занимающими аналогичные должности в коммерческих структурах, и стимулирует его стремление к должностному (служебному) росту. В государственной службе апробируются механизмы, непосредственно связывающие уровень получаемого денежного содержания с результатами деятельности государственных гражданских служащих, подразделения и государственного органа в целом.

В этих целях расширяются полномочия руководителей государственных органов по дифференциации оплаты служебной деятельности служащих. Перечень должностей гражданской службы, по которым может устанавливаться особый порядок оплаты труда, а также обобщенные показатели эффективности и результативности деятельности будут утверждены указом Президента Российской Федерации. Предполагается, что все это положительно скажется на индивидуальной и коллективной деятельности служебного персонала.

Для организации материального стимулирования важную роль играет классификация должностей гражданской службы[[7]](#footnote-7).

Должности гражданской службы подразделяются на следующие группы:

* высшие должности гражданской службы;
* главные должности гражданской службы;
* ведущие должности гражданской службы;
* старшие должности гражданской службы;
* младшие должности гражданской службы.

Между должностями и группами Законом проводятся определенные взаимосвязи. Так должности категорий «руководители» и «помощники (советники)» подразделяются на высшую, главную и ведущую группы должностей гражданской службы.

Должности гражданской службы, классифицированные по государственным органам, категориям, группам, а также по иным признакам, включаются в соответствующие реестры должностей гражданской службы. Порядок введения Сводного реестра должностей гражданской службы Российской Федерации, включающего как реестр должностей федеральной гражданской службы, так и реестр должностей гражданской службы субъектов Российской Федерации, утверждается указом Президента Российской Федерации.

С учетом состава денежного содержания гражданского служащего в качестве не только морального, но и материального стимула представляется возможным рассматривать предусмотренную ст. 11 Закона возможность присвоения государственным служащим классных чинов гражданской службы исходя из двух основных критериев, которыми являются:

а) замещаемая должность в пределах группы должностей гражданской службы;

б) результаты квалификационного экзамена (для гражданских служащих, замещающих должности гражданской службы без ограничения срока полномочий).

Классные чины присваиваются в зависимости от группы должности следующим образом (ст. 11):

Гражданским служащим, замещающим должности федеральной гражданской службы высшей группы, присваивается классный чин гражданской службы – действительный государственный советник Российской Федерации 1, 2 или 3-го класса.

Гражданским служащим, замещающим должности федеральной гражданской службы главной группы, присваивается классный чин гражданской службы – государственный советник Российской Федерации 1, 2 или 3-го класса.

Гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы ведущей группы, присваивается классный чин гражданской службы – советник государственной гражданской службы Российской Федерации 1, 2 или 3-го класса.

Гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы старшей группы, присваивается классный чин гражданской службы – референт государственной гражданской службы Российской Федерации 1, 2 или 3-го класса.

Гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы младшей группы, присваивается классный чин государственной гражданской службы – секретарь государственной гражданской службы Российской Федерации 1, 2 или 3-го класса.

Вопрос о том, кем присваивается классный чин государственной службы, также зависит от группы должности.

Классный чин гражданской службы – действительный государственный советник Российской Федерации 1, 2 или 3-го класса присваивается Президентом Российской Федерации.

В федеральных органах исполнительной власти классный чин федеральной гражданской службы – государственный советник Российской Федерации 1, 2 или 3-го класса присваивается Правительством Российской Федерации.

В иных федеральных государственных органах указанный классный чин присваивается руководителем федерального государственного органа.

Классные чины гражданской службы, предусмотренные частями 5, 6 и 7 настоящей статьи, присваиваются представителем нанимателя.

Гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы субъекта Российской Федерации высшей и главной групп, классные чины гражданской службы субъекта Российской Федерации присваиваются в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

В соответствии с п. 3 ст. 13 Закона о системе государственной служб законопроектом установлено, что непосредственно порядок присвоения и сохранения классных чинов федеральной гражданской службы, их соотношения с воинскими и специальными званиями, классными чинами правоохранительной службы, а также с классными чинами гражданской службы субъектов Российской Федерации утверждается указом Президента Российской Федерации (п. 4 ст. 11).

Должности государственных служащих и получаемые ими классные чины непосредственно зависят от стажа их деятельности. Вопросы исчисления стажа (общей продолжительности) гражданской службы для установления ежемесячной надбавки к окладу денежного содержания за выслугу лет, определения продолжительности дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет и размера поощрений в связи с безупречной и эффективной гражданской службой регулируются федеральным законом о системе гражданской службы (п. 1 ст. 14).

Мобилизующую роль в прохождении службы имеют и моральные стимулы: различного рода награды, грамоты, благодарности, другие поощрения духовного порядка.

К. Магомедов отмечает, что личностная мотивация, как известно, определяет тот вид профессиональной деятельности, которую выбирает для себя каждый человек. Государственная служба как объект профессиональной мотивации имеет особенные отличия, так как кроме материальных и социально-статусных стимулов содержит еще и общегражданский компонент. Поэтому гражданские качества, включая их морально-этические составляющие, гражданственность, осознанность человеком ценностей общественного блага и прогресса, должны быть одними из главных при его поступлении на государственную гражданскую службу[[8]](#footnote-8).

Результаты проведенного ВЦИОМ в 2006 г. репрезентативного социологического исследования показывают, что, по мнению российских граждан, в основе профессиональной мотивации государственных служащих прежде всего лежит стремление занять престижное место в обществе (53,6% опрошенных), получить гарантии стабильного положения и постоянной работы (38,2%) и открыть для себя возможности служебного роста (36,0%). Эти, в основном социально-статусные, стимулы достаточно органичны и лежат в основе многих видов профессиональной мотивации.

Вторую по значимости (в оценках респондентов) группу стимулов профессиональной мотивации государственных служащих, имеющую более специфическую ориентацию, составляют: повышение материального благополучия посредством поступления на работу в государственные органы власти и управления (51,7%), возможность приобретения необходимых в жизни полезных связей (33,7%), а также возможность заработать высокую пенсию (28,1%)[[9]](#footnote-9).

Такие основания мотивации кандидатов на государственные должности, как стремление полнее реализовать свои профессиональные качества и желание принести пользу обществу и государству назвали лишь 7,4% и 7,2% респондентов соответственно. Отметим также, что слабая профессиональная ориентация (вариант ответа «отсутствие другого выбора») рассматривается участниками опроса в качестве основания для поступления на государственную службу в наименьшей степени (5,2%)[[10]](#footnote-10).

**1.3 Подготовка и повышение квалификации государственных служащих**

В деле создания многоуровневой и многокомпонентной системы образовательных услуг в области государственной службы главную роль играют квалификационные модели государственного служащего соответствующего уровня как по категориям (руководитель, советник, специалист, обеспечивающий специалист), так и по группам (высшие, главные, ведущие старшие и младшие должности), определяемым Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Обоснование критериев квалификационных моделей вытекает из системного понимания уровней сложности объектов в сферах деятельности государственных и муниципальных служащих и классов решаемых ими задач (рис. 1).

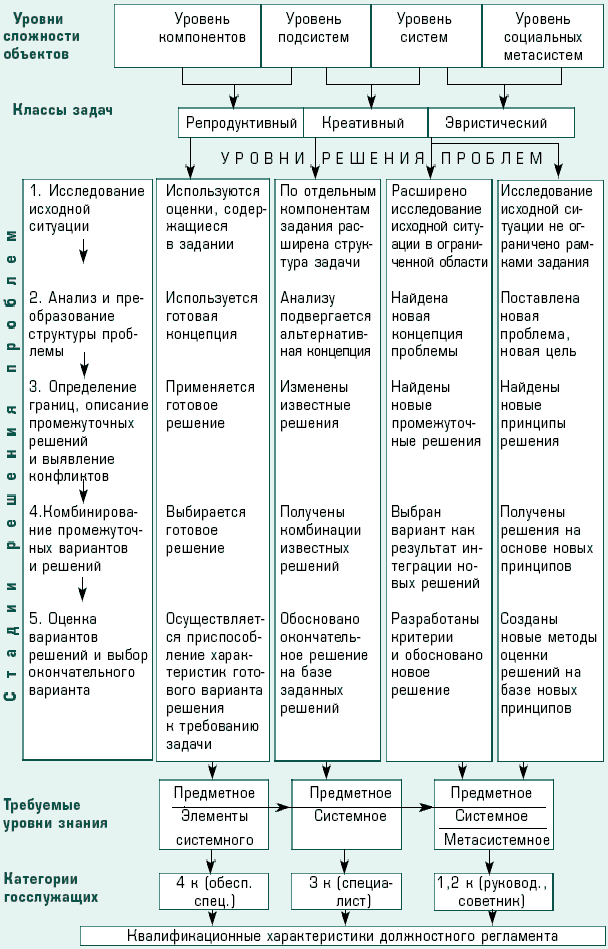


Рис. 1. Структура определения должностного регламента

По мнению И. Бажина, построение системы образовательных услуг необходимо подчинить принципу непрерывности, который базируется на постоянном адекватном совершенствовании содержания образования, отражающем изменения социальной реальности, а также внедрения в образовательный процесс новых обучающих технологий[[11]](#footnote-11).

Такая система должна содержать различные компоненты ее обеспечения: правовой, кадровый, программный, организационный, методический, финансовый. Среди них ключевыми являются, на наш взгляд, кадровое и программное обеспечение.

Очевидно, что профессорско-преподавательский состав должен отвечать не только общепрофессиональным, но и специфическим требованиям работы со взрослой аудиторией профессиональных государственных служащих.

Что касается программного обеспечения, то оно является ядром системы профессиональной переподготовки и повышения квалификации и должно отвечать следующим основным критериям[[12]](#footnote-12):

1. Системность образовательных программ. Этот критерий рассматривается в двух аспектах:

* + системность как показатель эффективности «вписанности» в структуру государственной гражданской службы. С одной стороны, система переподготовки и повышения квалификации должна в полной мере охватывать весь спектр основных сфер деятельности государственных служащих. С другой стороны, она должна обеспечивать соответствие содержания образовательных программ требованиям Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ» в части их корреспонденции с основными положениями должностных регламентов всех категорий и групп государственных служащих;
  + системность как показатель достаточной полноты охвата всех компонентов деятельности госслужащего – правового, управленческого, экономического, коммуникативно-психологического, информационного.

2. Специфичность образовательных программ. Этот критерий отражает требование соответствия содержательной части той или иной программы специфике соответствующего объекта управления. Каждая из образовательных программ должна содержать учебный материал, напрямую связанный со спецификой той или иной сферы деятельности государственного служащего соответствующей категории и группы.

3. Прикладная направленность образовательных программ. Этот критерий подразумевает наличие в каждой программе не только основных положений базовой теории в той или иной области и освещение новейших научных изысканий в сферах деятельности государственных служащих, но и определенный объем учебного материала, раскрывающего прикладную значимость соответствующих научных положений для сферы практического управления социально-экономическими системами и вырабатывающего у слушателей необходимые практические навыки.

Повышение квалификации государственных и муниципальных служащих в соответствии с описанными критериями может происходить на основе блочно-модульного принципа построения образовательных программ.

Системность образовательных программ обеспечивается двумя составляющими[[13]](#footnote-13):

* + содержание учебного материала соответствует системным требованиям к профессиональным знаниям служащих различных сфер деятельности;
  + блочная структура образовательных программ содержит все компоненты управленческой деятельности госслужащих.

Специфичность образовательных программ обеспечивается отражением в модулях специфики той или иной сферы деятельности государственного и муниципального служащего.

Прикладная направленность обеспечивается обсуждением и анализом конкретных ситуаций реальной управленческой деятельности, использованием новейших образовательных технологий, включающих разнообразные формы и методы, среди которых лекции, практические занятия, деловые игры, дискуссии, видеотренинги, мультимедийные презентации, «круглые столы», индивидуальные задания, «кейс-стади» и др.

Основные перечни модулей, реализуемых сегодня Институтом повышения квалификации Волго-Вятской академии государственной службы в образовательном процессе повышения квалификации государственных служащих, объединенных в 5 блоков, представлены в Приложении. Данная система содержит 86 модулей, каждый из которых может реализовываться в форматах: 2 часа, 4 часа, 6 часов, 8 часов учебного времени. Это обеспечивает высокую адаптивность системы к запросам структур государственной службы.

Система переподготовки и повышения квалификации государственных (муниципальных) служащих может служить содержательным, методическим и организационным фундаментом для построения эффективной образовательной системы профессиональной подготовки молодого пополнения специалистов государственной и муниципальной службы. Это возможно при неразрывном единении обучения, осуществляемого в рамках очной и других форм обучения студентов и реализуемого в трех- или двухуровневой системе вузовского образования, с переподготовкой и повышением квалификации практических управленцев. В результате возникает питательная среда, в которой может быть выращен специалист, способный без длительных сроков адаптации включиться в процессы реального государственного и муниципального управления.

Наиболее значительная роль в области подготовки государственных и муниципальных служащих сегодня принадлежит Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Рассмотрев механизмы кадровой политики, перейдем теперь к методам ее оптимизации.

**2. Оптимизация кадровой политики в системе государственного управления в РФ**

**2.1 Мировой опыт кадровой политики в системе государственной службы**

Исследуя международный опыт кадровой политики для государственной службы, можно выделить ряд общих для всех стран параметров. Статус госслужащего, как правило, закреплен в соответствующих правовых документах. Обязательным условием для поступления на государственную службу является наличие базового образования и специальной профильной подготовки. Кроме того, для повышения профессиональных навыков в процессе карьерного роста государственный служащий регулярно должен посещать различные курсы переподготовки, повышения квалификации, проходить стажировки и т.д[[14]](#footnote-14).

К концу прошлого века во многих развитых европейских и американских странах были созданы специальные программы подготовки кадров для государственной службы, которые укладываются в единый стандарт, получивший название MPA – Master of Public Administration. Несмотря на несомненное сходство основных образовательных программ в разных странах, имеются существенные отличия, позволяющие говорить о нескольких различных подходах к подготовке государственных служащих.

В первую очередь выделяют западно-европейскую и американскую системы подготовки специалистов. Безусловно, американские стандарты основывались на европейской традиции образования, однако исторические особенности развития североамериканских стран обусловили значительные отличия в американских стандартах профессионального высшего образования.

Следует отметить, что западно-европейские традиции образования также имеют свои особенности, привнесенные адаптацией образовательных программ под местные политические и социально-экономические, а также культурные условия. В целом можно говорить о двух основных западно-европейских подходах к подготовке специалистов для государственной службы – англосаксонском и французском. Рассмотрим подробнее англосаксонский подход[[15]](#footnote-15).

Основоположником этого достаточно традиционного подхода к подготовке кадров для государственной службы является Великобритания. Однако в дальнейшем наибольший вклад в его развитие внесли немецкие ученые. Такие всемирно известные имена, как Лоренц фон Штейн, Роберт фон Моль, Макс Вебер надолго оставили за Германией пальму первенства в области определения научных и образовательных приоритетов при подготовке государственных служащих. В настоящее время англосаксонский подход активно используется наиболее динамично развивающимися в политической и социально-экономической сферах странами Севера Европы – Швецией, Норвегией, Данией, Нидерландами.

В чем особенности данного подхода?

Наиболее яркой является правовая доминанта в общей системе подготовки государственных служащих. Базовое образование для поступления на государственную службу должно было быть юридическим. В настоящее время ситуация изменилась. Однако чиновники, получившие профессиональное образование по методикам англосаксонского подхода, имеют традиционно сильную подготовку в правовой сфере.

В Великобритании и Германии, как и в большинстве других стран Европы и Америки, происходит реформирование государственной службы под влиянием глобализационных процессов. Качественная трансформация обязанностей госслужащих заключается в повышении значимости таких профессиональных характеристик, как умение самостоятельно принимать решения, управлять изменениями, проявлять лидерские качества. Система подготовки кадров также изменяется в соответствии с новыми требованиями.

Следует отметить, что развитие лидерских качеств, склонность к инновациям и творческому решению поставленных задач традиционно считались ключевыми элементами подготовки кадров для частного бизнеса, а подобные навыки прививались в рамках программ MBA. Что же касается государственных служащих, то от них требовалось прежде всего умение четко выполнять инструкции, следовать процедурам, строго подчиняться приказам вышестоящего начальства. Инициатива не поощрялась. Однако в современном мире сложившиеся стереотипы морально устарели, а слепое следование им стало крайне отрицательно сказываться на качестве принимаемых государственными служащими решений. Повышение эффективности работы госслужащих неразрывно связано с развитием междисциплинарного подхода к их образованию, ориентированного на развитие у будущих чиновников системного мышления, коммуникабельности, умения работать в команде, самостоятельности и инициативности. Именно эти требования разрабатываются в рамках программ MPA и адаптируются к потребностям и особенностям работы на государственной службе.

К примеру, в Великобритании все госслужащие разделены на семь классов (высшие должности относятся к первому классу). В рамках реформирования системы государственной службы были разработаны критерии оценки компетентности специалистов. Это создало мощный импульс положительной мотивации для постоянного совершенствования госслужащими профессиональных навыков, освоения новых знаний и эффективных методов работы. В решении вопроса о присвоении следующего класса или повышении по службе уровень образования и профессиональной подготовки рассматривается как один из решающих аргументов.

В Великобритании централизованной программы подготовки государственных служащих не существует. Даже определение, что представляет собой программа MPA, – довольно сложная задача, поскольку подобного рода программ несколько и все они имеют разные названия. Например, государственное администрирование, государственная политика или управление государственным сектором и т.д.

Существует ведущее учебное заведение, где обучается основная масса служащих среднего и высшего звена, – Колледж государственной службы (Civil Services College), образованный в 1970 г. Занятия проводятся по программам подготовки будущих руководителей. Успешное завершение подобной программы позволяет получить квалификацию, необходимую для продвижения вплоть до 3 класса включительно. Существуют также специальные программы повышения квалификации для руководителей 4-7 классов. Специалисты, занимающие высшие руководящие посты 1-2 класса, посещают специально разработанные для них «мастер – классы», посвященные тем проектам, которые они курируют в настоящий момент.

Следует особо подчеркнуть, что в Великобритании подготовка кадров считается одним из приоритетных направлений. Поэтому 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. Содержание обучения и программы профессионального роста госслужащих формируются с учетом специфики функций и должности, занимаемой чиновником.

Таким образом, в Великобритании отсутствует единая централизованная система подготовки кадров для государственной службы, однако существует множество курсов, программ, семинаров с учетом индивидуального подхода к выбору образовательной программы[[16]](#footnote-16). При всем разнообразии форм и методов обучения общими для них являются подготовка выпускной работы по проекту, теоретическая подготовка в учебном заведении, приобретение практического опыта.

В системе подготовки кадров для государственной службы в Великобритании можно выделить следующие факторы, которые могли бы быть полезными для российской практики[[17]](#footnote-17):

* + существование четких критериев оценки компетентности госслужащих создает огромный положительный стимул для повышения уровня образования и профессиональных навыков. Внедрение таких критериев в систему контроля качества выполняемой работы позволяет более четко формулировать обязанности госслужащих и обусловливает обязательность повышения уровня их профессионализма;
  + содержание учебных программ отличается большой гибкостью, позволяя оперативно откликаться на цели и задачи текущей политической и социально-экономической ситуации.

Тем не менее, можно выделить целый ряд ограничений, которые не позволяют взять английский вариант системы подготовки кадров для государственной службы в качестве образца для подражания.

Во-первых, это ярко выраженная децентрализация образовательной системы и переподготовки государственных служащих. В России, наоборот, слишком развиты традиции централизации, чтобы надеяться на инициативы федеральных и, тем более, региональных и муниципальных ведомств в организации специальных образовательных семинаров и учебных программ. Кроме того, в Великобритании, при кажущемся многообразии программ подготовки государственных служащих, существует четкая система контроля качества полученного образования. В России это одна из главных проблем, еще только требующая своего решения.

Во-вторых, сильная правовая подготовка, традиционно отличающая англосаксонский подход, базируется на совершенно иной правовой традиции – прецедентном праве, что значительно усложняет процесс адаптации учебных программ к российским условиям.

**2.2 Проблемы и перспективы кадровой политики в системе государственной службы РФ**

Среди основных проблем кадровой политики современной государственной службы РФ большинство исследователей выделяют такую основную проблему как некомпетентность[[18]](#footnote-18).

Закон самовозрастания некомпетентности управленческого персонала был открыт американским ученым Л.Д. Питером (1919-1989) из Южно-Калифорнийского университета. Его книга «Принцип Питера», написанная в соавторстве с Р. Халлом, выдержала более 30 изданий и была, например, бестселлером 1969 г. Питер не применяет в своих работах понятие «закон», а все устойчивые нормы деятельности управленческого персонала называет «принципами». «В иерархии, – пишет он, – каждый служащий стремится достичь своего уровня некомпетентности».

Действительно, если времени и ступеней в управляющей подсистеме окажется достаточно, любой государственный и муниципальный служащий сможет подняться до того уровня, который предшествует уровню некомпетентности, и остаться на нем. Общая тенденция развития управляющих подсистем такова, что со временем каждая должность может быть замещена работником, недостаточно компетентным для выполнения своих обязанностей.

Однако на практике такие состояния управляющих подсистем, когда все служащие одновременно становятся некомпетентными, не встречаются. В большинстве случаев эти подсистемы выполняют основную часть своих функций для достижения официально провозглашенных целей. Очевидно, необходимую работу выполняют те государственные служащие, которые еще не достигли своего уровня некомпетентности.

Питер делит всех служащих на пять групп: сверхкомпетентные; компетентные; ограниченно компетентные; некомпетентные; сверхнекомпетентные. Для большинства управленческих организаций, отмечает он, «сверхкомпетентность принимается за большее зло, нежели некомпетентность». Обычная некомпетентность не служит причиной для увольнения, она лишь преграда для повышения по службе. Между тем сверхкомпетентность «подрывает иерархию, нарушая первую заповедь всякой иерархической системы – иерархия должна быть сохранена любой ценой». Служащие, принадлежащие к двум крайним группам – сверхкомпетентным и сверхнекомпетентным, – в равной степени подвергаются изгнанию. Обычно их увольняют вскоре после того, как наняли, и по одной и той же причине: их деятельность подрывает управляющую подсистему.

Каковы пути нейтрализации негативного действия закона самовозрастания некомпетентности управленческого персонала? По мнению Л. Питера, это, прежде всего, это постоянная и целенаправленная работа кадровых служб всех уровней и всех органов по формированию карьерной стратегии и служебной тактики как для всех служащих данного уровня или данного органа, так и для каждого служащего в отдельности. Если управленец неплохо показывает себя на последней должности, а повышение может спровоцировать СКО, то, видимо, правильнее его не повышать, а периодически подучивать с тем, чтобы он не терял своей компетентности. Если же работник уже утратил компетентность, а до пенсии еще далеко, могут быть использованы такие приемы кадровых перемещений, как «пас в сторону» (перемещение по горизонтали на другую должность), «ударная возгонка» (перемещение вверх по вертикали) и др. В любом случае работник не может быть просто «выброшен» на улицу, и в то же время, будучи оставленным в штате, он не должен вредить управляющей подсистеме.

Наиболее острыми кадровыми проблемами государственной службы также являются[[19]](#footnote-19):

* бесконтрольное разрастание аппарата региональных представительств министерств и ведомств, а также аппарата органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
* разделение типологий «карьерных» и «политических» должностей в государственной службе по формальным критериям, количественно и качественно не развернутое;
* наличие фонового провала в стаже у основного контингента служащих министерств и ведомств: их стаж составляет либо более 15, либо менее 5 лет. Средний, самый продуктивный возраст вымывается из системы госслужбы вследствие неудовлетворенности человека своим положением, перспективами роста, заработной платой;
* повсеместный фоновый провал в образовании: почти нулевой процент составляют лица, имеющие высшее образование по предусмотренным для исполнения госслужбы специальностям; краткосрочные курсы повышения квалификации существенно превалируют над дипломами по второму высшему образованию; в подавляющем большинстве министерств и ведомств (за исключением Минобразования России и Миннауки России) служащие с научными степенями по специализации этих учреждений составляют очень малый процент или почти отсутствуют;
* явно неудовлетворительное состояние системы подготовки и переподготовки кадров управленческого персонала;
* текучесть кадров;
* сведение функций отделов кадров к ведению личных дел, отсутствие кадровой вертикали и единого федерального механизма селекции кадров;
* отсутствие механизма привлечения экспертов и «бокового входа» для талантливых представителей других сфер деятельности в систему госслужбы.

Исходя из вышеизложенного следует, что при реализации кадровой политики в системе государственной службы основное внимание необходимо также уделять решению следующих задач[[20]](#footnote-20):

* + управление развитием профессиональных качеств государственных служащих;
  + обновление и ротация их кадрового состава;
  + формирование кадрового резерва и его эффективное использование;
  + объективная оценка результатов деятельности государственных служащих.

Важным в оптимизации кадровой политики является развитие в нашей стране гражданского общества. Сегодня требуется переосмысление роли государства в жизни общества в целом и отдельного человека в частности. Если раньше приоритет интересов государства над интересами личности считался приемлемым, то в эпоху становления гражданского общества интересы личности ставятся выше интересов государства. Собственно, это и есть то, что Г. Спенсер называл социальным прогрессом – переход от состояния, когда человек служит обществу, к состоянию, когда общество служит каждому человеку.

Граждане государства выступают в роли заказчиков различного рода государственных услуг, оплачивая деятельность государственных органов через уплату налогов. Государство и общество ответственны друг перед другом. В этих условиях меняются функции работников аппарата. Постепенно из чиновников, выполняющих указания, поступающие сверху, они превращаются в аналитиков, специалистов по социальному маркетингу, владеющих информацией о потребностях и интересах, а также материальных возможностях местного сообщества, и именно служат, ибо управленческие импульсы идут от суверена власти – населения.

**Заключение**

Подводя итоги проведенного мной исследования можно сделать следующие выводы.

Государственная гражданская служба является специфической сферой профессиональной служебной деятельности по обеспечению функций органов государственной власти и управления. Это вносит предельную определенность в структуру приоритетов и ценностей в системе государственной службы.

В России надлежащее управление и принцип главенства закона являются хорошо известными политическими концепциями. Однако высказываются мнения о том, что эти ценности нелегко увязать с российскими традициями, они могут быть хороши для Запада, но не совсем приемлемы для России ввиду политических и экономических проблем, с которыми она сталкивается. Это пример классического довода против начала любых нововведений. Традиции могут меняться, и это уже происходило в прошлом. Тенденция к осознанию необходимости надлежащего управления возможно, глобальное, а не чисто «западное» явление. Важной частью надлежащего управления является качественно проводимая кадровая политика.

Понятие надлежащей кадровой политики обычно включает в себя обширный спектр составляющих элементов, таких как соблюдение социальной справедливости, эффективность, принцип главенства закона и отсутствие дискриминации меньшинств. Кадровая политика включает в себя как материальное, так и нематериальное стимулирование государственных служащих.

Успешность кадровой политики в значительной степени зависит от эффективности системы профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных служащих.

Обучение государственных служащих должно включать не только системное раскрытие объекта дисциплины, но и познавательные методы, формирующие логику мышления. Ведущую роль играет здесь общенаучная, конкретно-научная методология, прежде всего опирающаяся на принцип системности. Специалист сферы управления, не получивший основательной методологической подготовки, не способен ориентироваться в непрерывно обновляющемся мире даже в относительно локальных областях, не говоря уже об адаптации полученных знаний к межотраслевым задачам. Необходима реализация многоуровневого, поликомпонентного образовательного процесса государственных служащих.

Кадровая политика представляет собой жизненно необходимый общественный, государственный процесс, эффективность которого определяется объективными условиями и субъективными факторами.

Изучая международный опыт кадровой политики для государственной службы, можно выделить ряд общих отличительных. Статус госслужащего, закреплен в соответствующих правовых документах. Обязательным условием для поступления на государственную службу является наличие базового образования и специальной подготовки. Для повышения профессиональных навыков в процессе карьерного роста государственный служащий регулярно обязан посещать различные курсы переподготовки, повышения квалификации, проходить стажировки и т.д.

Социальная сущность процесса кадровой политики зависит от среды, в которой он себя проявляет. Несомненно существующая направленность развития общества, формирования в нем правового, демократического социального государства самым положительным образом сказывается на функционировании государственной службы, профессиональные качества которых формируются системой образования и воспитания, практикой служебной деятельности, существующими на службе отношениями.

Но несомненно и другое. Заложенный в обществе потенциал может реализовать себя через сознательную деятельность людей, стремящихся использовать преимущества демократического строя в интересах повышения эффективности функционирования всех социальных институтов, в том числе и государственной службы. В этом плане самое позитивное значение имеет новый этап реформирования данного института, разработка концептуальных положений реформы, в которой важное значение придается и совершенствованию кадровой политики, а также повышению уровня профессионального развития государственных служащих.

Все это дает возможность сделать процесс прохождения службы максимально эффективным и полезным для общества и государства.

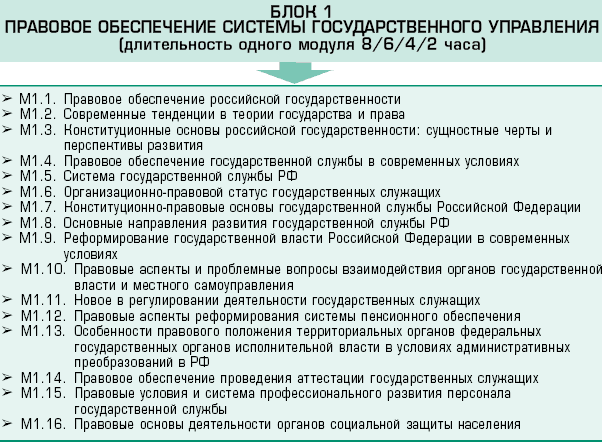
**Список использованных источников**

1. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О Государственной гражданской службе Российской Федерации».
2. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы».
3. Бажин И. Система образовательных программ профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных служащих. // Государственная служба. 2005. №10.
4. Бойко Е.А., Скобеев К.М. Реформа государственной службы: новое вино в старые мехи?/Научные записки Сибирской академии государственной службы. Новосибирск, 2001.Т.4.
5. Граждан В. О некомпетентности и бюрократизме на государственной службе. // Государственная служба. 2002. №6.
6. Лытов Б. Государственная власть: проблемы прохождения.// Власть. 2002. №7.
7. Магомедов К. Конфликт интересов в системе государственной службы: социологический аспект исследования проблемы. // Государственная служба. 2002. №6.
8. Марголин А.М. Мировой опыт государственного управления. // Государственная служба. 2000. №1.
9. Миронов В.И. Трудовое право России. М., 2005.
10. Новокрещенов А. Все ли решают кадры или кадры решают все? // Государственная служба. 2003. №1.
11. Новокрещенов А.В., Пшеничникова Т.Д. Муниципальная власть и муниципальные служащие. Новосибирск, 2000.
12. Питер Л.Д. Принцип Питера. Закон Мерфи. М., 2007.
13. Радченко А.И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход. – Ростов-на-Дону, АООТ «Ростиздат», 2006.
14. Смольков В. Бюрократия и бюрократизм: как свести болезнь к минимуму? // Государственная служба. 2007. №8.
15. Тараканов А. Гарантии для государственных служащих: понятие и соотношение с другими категориями // Государственная служба. 2005. № 1.
16. Чуча С.Ю. Социальное партнерство в сфере труда: становление и перспективы развития правового регулирования в Российской Федерации. Монография. Омск, 2004.
17. Яковлев В. Кадры для местного самоуправления: проблемы и пути их решения. // Государственная служба. 2003. №5.

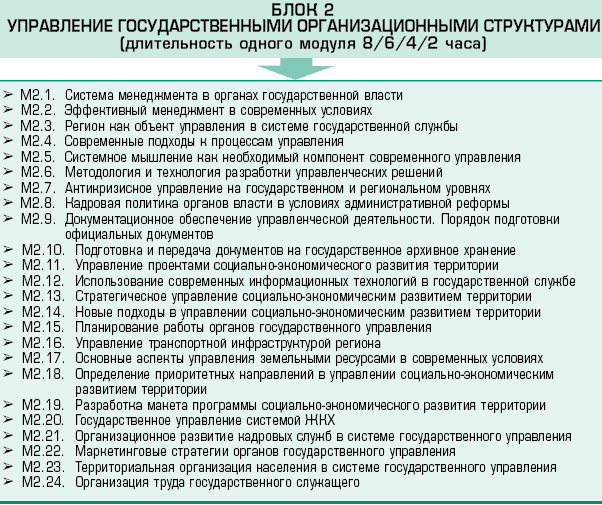
**Приложение**

**Система повышения квалификации государственных служащих**

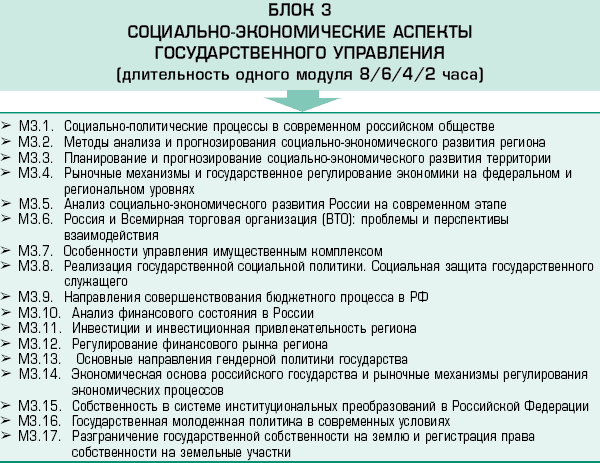
**Блок 1**. Правовое обеспечение системы государственного управления (16 модулей).



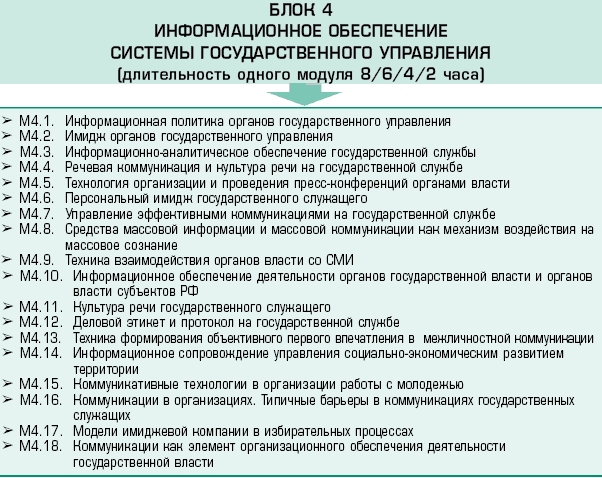
**Блок 2.** Управление государственными организационными структурами (24 модуля).



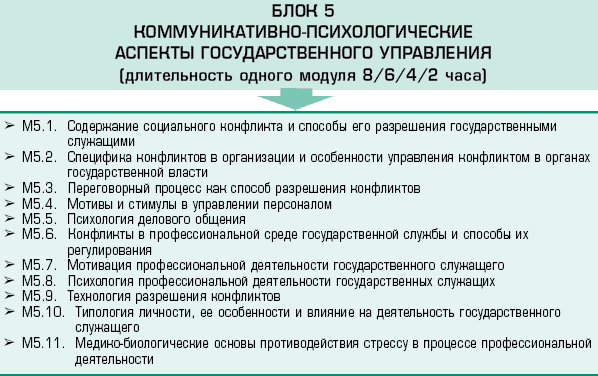
**Блок 3.** Социально-экономические аспекты государственного управления (17 модулей).



**Блок 4.** Информационное обеспечение системы государственного управления (18 модулей).



**Блок 5.** Коммуникативно-психологические аспекты государственного управления (11 модулей).



1. Лытов Б. Государственная власть: проблемы прохождения.// Власть. 2002. №7. С. 4. [↑](#footnote-ref-1)
2. Там же. [↑](#footnote-ref-2)
3. Лытов Б. Государственная власть: проблемы прохождения.// Власть. 2002. №7. С. 4. [↑](#footnote-ref-3)
4. Лытов Б. Государственная власть: проблемы прохождения.// Власть. 2002. №7. С. 5. [↑](#footnote-ref-4)
5. Бойко Е.А., Скобеев К.М. Реформа государственной службы: новое вино в старые мехи?/Научные записки Сибирской академии государственной службы. Новосибирск, 2001.Т.4. С. 35. [↑](#footnote-ref-5)
6. Марголин А.М. Мировой опыт государственного управления. // Государственная служба. 2000. №1. С. 10. [↑](#footnote-ref-6)
7. Новокрещенов А.В., Пшеничникова Т.Д. Муниципальная власть и муниципальные служащие. Новосибирск, 2000. С. 108. [↑](#footnote-ref-7)
8. Магомедов К. Конфликт интересов в системе государственной службы: социологический аспект исследования проблемы. // Государственная служба. 2002. №6. С. 31. [↑](#footnote-ref-8)
9. Магомедов К. Конфликт интересов в системе государственной службы: социологический аспект исследования проблемы. // Государственная служба. 2002. №6. С. 32. [↑](#footnote-ref-9)
10. Там же. [↑](#footnote-ref-10)
11. Бажин И. Система образовательных программ профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных служащих. // Государственная служба. 2005. №10. С. 54. [↑](#footnote-ref-11)
12. Бажин И. Система образовательных программ профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных служащих. // Государственная служба. 2005. №10. С. 55-56. [↑](#footnote-ref-12)
13. Бажин И. Система образовательных программ профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных служащих. // Государственная служба. 2005. №10. С. 56. [↑](#footnote-ref-13)
14. Марголин А.М. Мировой опыт государственного управления. // Государственная служба. 2000. №1. С. 14. [↑](#footnote-ref-14)
15. Марголин А.М. Мировой опыт государственного управления. // Государственная служба. 2000. №1. С. 15. [↑](#footnote-ref-15)
16. Яковлев В. Кадры для местного самоуправления: проблемы и пути их решения. // Государственная служба. 2003. №5. С. 26. [↑](#footnote-ref-16)
17. Марголин А.М. Мировой опыт государственного управления. // Государственная служба. 2000. №1. С. 17. [↑](#footnote-ref-17)
18. Граждан В. О некомпетентности и бюрократизме на государственной службе. // Государственная служба. 2002. №6. С. 51. [↑](#footnote-ref-18)
19. Лытов Б. Государственная власть: проблемы прохождения.// Власть. 2002. №7. С. 9. [↑](#footnote-ref-19)
20. Лытов Б. Государственная власть: проблемы прохождения.// Власть. 2002. №7. С. 11. [↑](#footnote-ref-20)