Курсовая работа

на тему:

**«Методы отбора, изучения, оценки и подготовки кадров государственной службы»**

г. Ростов-на-Дону 2010 г.

**Введение**

**Актуальность темы исследования.** 20 сентября 2010 года Д.А. Медведев провел совещание по вопросам оптимизации численности государственных служащих, на котором была затронута проблема качественного состава органов государственной службы. Качественный состав органов напрямую зависит от применения методов отбора, подготовки, оценки и изучения кадров. В условиях, происходящих в России политических и экономических реформ, делегирования полномочий с федерального на региональный и местный уровни, необходимы кадры нового типа, способные решать качественно новые управленческие задачи. Для того чтобы эффективно управлять изменениями в различных областях общественной жизни, служащие должны иметь специальный уровень профессиональной подготовки т. к. профессиональная подготовка один из самых эффективных методов решения данной проблемы. Профессиональная подготовка позволяет освоить новые знаний, умения, навыки и проблемы обеспечения высокого качества обучения. Актуальной является проблема оценки, отбора, изучения и подготовки государственных служащих, впервые принятых на государственную службу. Ее актуальность определяется частой сменяемостью государственных служащих из-за постоянной перестройки федеральных органов исполнительной власти, увеличением численности государственных служащих, многие из которых не имеют необходимых знаний и опыта работы в государственной и муниципальной службе.

**Степень разработанности проблемы.** Проблемы теории и методологии отбора, изучения, оценки и подготовки кадров государственной службы рассматриваются такими учеными как Т.Т. Авдеева, Ю.Б. Алексеев, Е.Г. Анимица, А.Е. Балобанов, С.В. Вобленко, А.Г. Воронин, О.И. Генисаретский, В.А. Гневко, Т.М. Говоренкова, А.А. Замотаев, В.В. Иванов и А.Н. Коробова, Л.А. Калиниченко, Ю.В. Кириллов, В.А. Лапин, В.Н. Лексин, В.Я. Любовный, П.А. Ореховский, А.И. Радченко, В.Е. Рохчин, Ю.В. Филиппов, А.Н. Швецов, А.Н. Широков, П.Г. Щедровицкий, С.Н. Юркова и многие другие. Также проблемы рассматриваются учеными Северокавказской Академии Государственной Службы.

**Цель курсовой работы** состоит в том, чтобы опираясь на теоретическую сущность методов отбора, изучения, оценки и подготовки кадров, нормативно-правовую базу, проанализировать основные проблемы, возникающие в этой области и предложить пути решения этих проблем.

Поставленная цель обусловливает необходимость решения следующих задач:

1. проанализировать нормативно-правовую базу, регламентирующую отбор, изучение, оценку и подготовку персонала государственной службы;

2. выявить основные проблемы и предложить пути решения проблем, возникающих из-за несовершенства законодательства;

3. рассмотреть основные методы отбора, изучения, оценки и подготовки персонала государственной службы;

4. раскрыть проблемы методологии отбора и продвижения кадров государственной службы и пути их решения;

5. раскрыть сущность конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы, как вид оценки государственных гражданских служащих;

6. определить основные правовые проблемы конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы и пути их решения.

**Методологическую и теоретическую базу** курсовой работы составляют концептуальные исследования государственной службы, представленные в отечественной литературе. В ходе разработки концепции были использованы положения государственного и муниципального управления, теории управления персоналом.

**Курсовая работа состоит** из введения, трёх глав и заключения. Во введении обосновывается актуальность проблемы и степень её разработанности. В первой главе «Анализ нормативно-правовой базы, регламентирующей отбор, изучение, оценку и подготовку персонала государственной службы» проанализированы основные правовые акты, регулирующие отбор, изучение, оценку и подготовку государственных служащих, проблемы несовершенства законодательной базы и предложены пути их решения. Вторая глава «Теория и проблемы методологии отбора, изучения, оценки и подготовки кадров государственной службы» посвящена рассмотрению основных методов отбора, изучения, оценки и подготовки государственных служащих. Также раскрыты проблемы методологии отбора и продвижения кадров государственной службы и пути их решения. В третьей главе «Конкурс на замещение вакантной должности государственной гражданской службы, как вид оценки государственных гражданских служащих» раскрыта сущность конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы, как вид оценки государственных гражданских служащих, определены основные правовые проблемы конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы и пути их решения.

В заключении даются общие выводы по данной курсовой работе.

**1. Анализ нормативно-правовой базы, регламентирующей отбор, изучение, оценку и подготовку персонала на государственную службу**

* 1. **Нормативно-правовая база, регулирующая отбор, изучение, оценку и подготовку государственных служащих**

Отбор, изучение, оценка и подготовка граждан для прохождения государственной гражданской службы осуществляется в формах, установленных Федеральным законом «О государственной гражданской службе РФ» и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Они устанавливают порядок поступления на гражданскую службу, замещения вакантных должностей на конкурсной основе, прохождения гражданской службы, оснований и последствий прекращения гражданской службы, а также предусматривают и другие процедуры. Федеральный закон №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» устанавливает правовые, организационные и финансово-экономические основы государственной гражданской службы Российской Федерации.

Согласно ст. 21 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ», на гражданскую службу вправе поступать граждане Российской Федерации, достигшие 18 лет, владеющие государственным языком и соответствующие квалификационным требованиям, установленным настоящим федеральным законом. Предельный возраст пребывания на гражданской службе составляет 65 лет. Профессиональная служебная деятельность гражданского служащего осуществляется в соответствии с должностным регламентом, утверждаемым представителем нанимателя и являющимся составной частью административного регламента государственного органа.

Помимо закона «О государственной гражданской службе РФ» процедуры отбора кадров на гражданскую службу регламентируются также Указом Президента РФ «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы РФ», принятом 1 февраля 2005 г. №112. Поступление гражданина на гражданскую службу для замещения должности гражданской службы или замещения гражданским служащим другой должности гражданской службы, согласно федеральному закону, осуществляется по результатам конкурса. Конкурс заключается в оценке профессионального уровня претендентов, их соответствия установленным квалификационным требованиям по должности гражданской службы.

Оценка и изучение государственных служащих осуществляется на основании результатов аттестации и квалификационного экзамена. Аттестация гражданских служащих осуществляется на основе ст. 48 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ» и Указа Президента РФ «О проведении аттестации государственных гражданских служащих РФ» от 1 февраля 2005 г. №110. Она проводится в целях определения их соответствия замещаемым должностям гражданской службы.

Квалификационный экзаменпроводится на основе ст. 49 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ» и указа Президента РФ «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими РФ и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)» от 1 февраля 2005 г. №111. Его сдают гражданские служащие, замещающие без ограничения срока полномочий должности гражданской службы категорий «специалисты» и «обеспечивающие специалисты», а также должности гражданской службы категории «руководители», относящиеся к главной и ведущей группам должностей гражданской службы. Квалификационный экзамен проводится при решении вопроса о присвоении классного чина гражданской службы гражданскому служащему по замещаемой должности гражданской службы по мере необходимости, но не чаще одного раза в год и не реже одного раза в три года. Квалификационный экзамен проводится по установленной форме в целях оценки знаний, навыков и умений (профессионального уровня) гражданского служащего конкурсной или аттестационной комиссией.

Профессиональная подготовка кадров для гражданской службы осуществляется в образовательных учреждениях высшего профессионального и среднего профессионального образования в соответствии с федеральным законом.

Таким образом, процесс отбора, оценки, изучения и подготовки государственных служащих регламентирован законодательством. В ФЗ №79 отражены основные аспекты приёма на службу и прохождения государственной гражданской службы. Федеральный закон дополняют указы президента, регулирующие отдельные стороны отбора кадров, их подготовки и оценки.

* 1. **Проблемы, возникающие из-за несовершенства законодательной базы, регламентирующей отбор, изучение, оценку и подготовку персонала государственной службы**

Формирование новой модели государственного управления, реформирования государственной службы России и её аппарата невозможны без существенного обновления руководящих кадров, без наполнения органов государственной власти лицами способными на деле обеспечить успешное проведение социально-экономических и политических реформ.

Общество объективно заинтересованно в том, чтобы на государственной службе находились профессионально подготовленные люди. Вместе с тем, кадровая ситуация в системе государственного управления оставляет желать лучшего.

Несовершенство правового регулирования государственно-служебных отношений в Российской Федерации объясняется тем, что в настоящее время идет процесс становления законодательной базы данного института государства. Трансформация государственно-служебных отношений обусловлена активным процессом формирования в Российской Федерации реальных федеративных отношений. За последние годы принципиально изменилась структура российского законодательства. В рамках проводимой в стране крупномасштабной реформы федеральное законодательство и законодательство субъектов Российской Федерации связаны процессом обновления практически по всем отраслям права. В практике правового регулирования общественных отношений изменения привели к тому, что в законодательстве субъектов Российской Федерации возникли целые отрасли, ранее не являвшиеся предметом регулирования на уровне субъекта Федерации. К таковым, прежде всего, можно отнести институт государственной службы.

## Одна из проблем, возникающих из-за несовершенства законодательной базы, регламентирующей отбор, изучение, оценку и подготовку персонала государственной службы, заключается в следующем. Отбор персонала осуществляется в строгом соответствии с законодательной базой, устанавливающей определенные требования, предъявляемые к кандидатам. Один из критериев подбора и приема на государственную службу – это требование к стажу работы. Выпускники, окончившие учебные заведения по специальности «Государственное и муниципальное управление», испытывают затруднения с устройством на работу по специальности.

Следующая проблема заключается в том, что в Федеральном законе №79-ФЗ определены несколько способов зачисления в кадровый резерв, один из которых осуществляется по результатам аттестации, как метода отбора. В пункте 2 части 15 статьи 48 Федерального закона №79-ФЗ говорится, что по результатам аттестации аттестационной комиссией может быть принят ряд решений, одно из которых – рекомендация «в установленном порядке в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста».

Это противоречит частям 1 и 2 статьи 22 вышеуказанного закона, поскольку аттестация не указывается среди случаев, которые служат основанием для замещения должностей гражданской службы без проведения конкурса. Кроме того, в пункте 7 статьи 64 Федерального закона указывается порядок использования кадрового резерва. Он заключается в том, что вакантная должность гражданской службы замещается по решению представителя нанимателя гражданским служащим (гражданином), состоящим в кадровом резерве, сформированном на конкурсной основе. При отказе гражданского служащего (гражданина), состоящим в кадровом резерве, от предложенной должности вакантная должность замещается по конкурсу.

Таким образом, гражданские служащие, зачисленные в резерв по итогам аттестации, не могут быть назначены из резерва на должность без прохождения конкурса. Поэтому по итогам аттестации государственные гражданские служащие могут быть зачислены только на те должности, замещение которых осуществляется без конкурса.

Еще одна проблема связана с проведением конкурса, как метода отбора кандидатов на замещение должностей государственной гражданской службы или зачисления в кадровый резерв. В соответствии с пунктом 20 и 23 Положения о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации, конкурс проводится при наличии не менее двух кандидатов и победителем может быть признан только один кандидат. Исходя из вышеизложенного, в кадровый резерв может быть зачислен только один кандидат, признанный победителем в конкурсе на включение в кадровый резерв. Ситуация осложняется тем, что до настоящего момента остается неясным, по какому принципу должен формироваться кадровый резерв: на группы должностей, категории должностей, на конкретные должности в соответствии со штатным расписанием государственного органа.

Также в законодательстве остаются неурегулированными показатели эффективности и результативности деятельности государственного органа, принятия и исполнения управленческих и иных решений, а также правового, организационного и документационного обеспечения исполнения указанных решений – правовым актом государственного органа.

Таким образом, из-за несовершенства законодательной базы, регулирующей отбор, прохождение, оценку и изучение государственных служащих возникает ряд проблем при прохождении службы. Эти проблемы возникают из-за пробелов и коллизий в нормативно-правовой базе, а также несовершенства применения норм на практике.

## 1.3 Пути устранения проблем, возникающих из-за несовершенства законодательной базы, регламентирующей отбор, изучение, оценку и подготовку персонала на государственную службу

## Для регулирования проблемы, возникающей при отборе кадров на государственную гражданскую службу, а именно требование к стажу, следствием которой являются затруднения выпускников ВУЗов в приеме на работу, предлагается разработать программу «Стажер». Программу «Стажер» необходимо разработать для того, чтобы получить представление и дать будущим управленцам возможность учиться и развиваться, приобрести знания в сфере управления, финансов, охраны труда и безопасной эксплуатации объектов, нормирования и бухгалтерского учета, трудового законодательства, обеспечить практическим опытом. Программа рассчитана на прием выпускников без определенного стажа работы, которые при устройстве на государственную и муниципальную должность будут прикреплены к одному из государственных и муниципальных служащих.

## Главные цели программы:

## Приобретение практического опыта работы в органах муниципальной власти;

## Подготовка к выполнению и умению оценивать сложные задачи;

## Формирование кадрового резерва профессионально подготовленными, достаточно опытными специалистами для государственной службы;

## Повышение эффективности индивидуальной работы.

## Эффективность данной программы будет подтверждена наличием квалифицированных специалистов на должностях государственной службы.

Для эффективного решения проблем представляется целесообразным:

создание и внедрение системы показателей результативности профессиональной служебной деятельности гражданских служащих, дифференцированных по направлениям деятельности государственных органов; создание единой системы научно-методического обеспечения и оказания консультативной помощи по вопросам гражданской службы; разработку и внедрение механизма выявления и разрешения конфликтов интересов на гражданской службе, а также принятия мер по предотвращению конфликта интересов, в том числе после ухода гражданского служащего с гражданской службы; доработку механизма представления гражданскими служащими (членами их семьи) сведений об их доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера; разработку и реализацию комплекса мероприятий по противодействию и предупреждению коррупции на гражданской службе; регламентацию вопросов повышения денежного содержания и оптимизации пенсионного обеспечения гражданских служащих; обеспечение преемственности гражданской службы и передачи накопленного профессионального опыта молодым специалистам; совершенствование механизма государственного контроля за качеством работы образовательных учреждений высшего и дополнительного профессионального образования, в которых гражданские служащие осваивают образовательные программы дополнительного профессионального образования; разработку модели должностных регламентов, позволяющих упорядочить и конкретизировать должностные (служебные) обязанности гражданских служащих, замещающих должности разных категорий.

Предложения по устранению имеющихся недостатков и проблем:

* дополнить п. 5 ст. 53 Федерального закона №79-ФЗ дополнительными государственными гарантиями гражданских служащих: право на санаторно-курортное лечение, которое оплачивалось бы за счет средств федерального бюджета, увеличение суточных при нахождении в служебных командировках;
* завершить формирование нормативной базы по формированию кадрового резерва, ведению сводного реестра должностей гражданской службы;
* определить критерии оценки эффективности исполнения должностных обязанностей, показателей результативности профессиональной служебной деятельности служащих для определения вклада каждого работника в госучреждении в целях стимулирования труда служащих.
* сократить срок проведения второго этапа конкурса на замещение вакантной должности;
* не проводить конкурс на замещение вакантной должности при назначении (переводе) на более высокую должность в порядке должностного роста в одном структурном подразделении или в одном государственном органе;
* определить процедуру проверки достоверности сведений, представляемых гражданскими служащими, претендентами на должность и членами их семей, а также обязать соответствующие государственные и коммерческие организации и учреждения представлять по запросам кадровых служб сведения об имуществе, определения порядка доступа в пределах компетенции к информации государственных органов, органов местного самоуправления, иных организаций на безвозмездной основе;
* для преодоления разрыва в оплате труда государственных служащих и специалистов в негосударственном секторе экономики, необходимо повышение оплаты труда госслужащих, что позволит привлечь квалифицированные кадры на государственную службу;
* разработать механизм внедрения в практику правил, в соответствии с которыми безупречное и эффективное исполнение государственным служащим своих должностных обязанностей должно в обязательном порядке учитываться при назначении его на вышестоящую должность, присвоении ему классного чина или при его поощрении;
* разработать нормативную базу, касающуюся медицинского страхования гражданского служащего и членов его семьи, в том числе после выхода гражданского служащего на пенсию за выслугу лет, обязательного государственного социального страхования на случай заболевания или утраты трудоспособности в период прохождения гражданской службы.

Нормативно-правовая база, регламентирующая отбор, оценку, подготовку, изучение кадров государственной службы имеет ряд недостатков, из-за которых возникают проблемы. Для того, чтобы обеспечить устранение этих проблем необходимо дополнить законодательные нормы, устранить коллизии и пробелы, для того, чтобы нормы не вызывали двусмысленной интерпретации.

**2. Теория и проблемы методологии отбора, изучения, оценки и подготовки кадров государственной службы**

**2.1 Понятие о методах отбора, изучения, оценки и подготовки кадров государственной службы**

Метод (от греч. – «способ») – систематизированная совокупность шагов, действий, которые необходимо предпринять, чтобы решить определенную задачу или достичь определенной цели.

Отбор персонала – это процесс изучения психологических и профессиональных качеств работника с целью установления его пригодности для выполнения обязанностей на определенном рабочем месте или должности и выбора из совокупности претендентов наиболее подходящего с учетом соответствия его квалификации, специальности, личных качеств и способностей характеру деятельности, интересам организации и его самого.

Как известно, основным методом замещения должностей государственной гражданской службы является конкурс. Согласно ст. 21 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ», на гражданскую службу вправе поступать граждане Российской Федерации, достигшие 18 лет, владеющие государственным языком и соответствующие квалификационным требованиям, установленным настоящим федеральным законом. Предельный возраст пребывания на гражданской службе составляет 65 лет. Именно конкурс позволяет выбрать из числа претендентов на замещение вакантной должности наиболее достойных и наиболее способных к реализации сложных задач управления государством. Основное преимущество конкурса – возможность участия в нем неограниченного круга лиц (не менее двух, имеющих объявленные данные для занятия данной должности), открытость, гласность, голосование, равный доступ граждан к государственной службе. Конкурс – это наиболее демократический источник пополнения государственного аппарата «свежими» кадрами, препятствующий превращению системы государственной службы в замкнутую бюрократическую систему.

Оценка государственных гражданских служащих – это процедура определения соответствия сотрудников замещаемой должности.

Методы, определенные указом Президента Российской Федерации от 01.02.2005 №112, при проведении конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы:

Анализ документов – определение соответствия государственного гражданского служащего (гражданина) квалификационным требованиям к вакантной должности гражданской службы на основе проверки конкурсной комиссией представленных документов кандидата.

Реферат – краткое изложение в письменном виде и в форме устного доклада проблем государственного управления, государственной гражданской службы, в котором автор на основе нормативной правовой и научной литературы раскрывает суть исследуемой проблемы, а также обосновывает собственные предложения по улучшению практики государственного управления.

Анкетирование – опрос кандидатов на замещение вакантной должности государственной гражданской службы с целью сбора информации о профессиональной биографии, профессиональных знаниях, умениях, самооценке и других качествах, касающихся профессионального уровня и личностно-деловых качеств государственного гражданского служащего (гражданина).

Индивидуальное собеседование – получение информации от государственного гражданского служащего (гражданина) конкурсной комиссией в процессе устного общения о его знаниях нормативной правовой базы, навыках, умениях её применения в соответствии с должностным регламентом должности государственной гражданской службы, на замещение которой проводится конкурс, а также о его личностно-деловых качествах.

Групповая дискуссия представляет собой коллективное обсуждение кандидатами проблем государственной власти и управления, государственной гражданской службы, конечной целью которого является достижение определенного общего мнения по обсуждаемой проблеме.

Тестирование профессиональных знаний – определение знаний, умений кандидата по результатам решения тестовых заданий и установление на этой основе количественных показателей (баллов), определяющих уровень профессионализма кандидата.

Методы оценки государственных гражданских служащих при проведении аттестации:

Анализ отзыва руководителя составляется в соответствии с требованиями, установленными Указом Президента РФ от 01.02.2005 №110, и содержит мотивированную оценку профессиональных, личностных качеств и результатов профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

Анализ сведений, содержащихся в годовых отчетах структурного подразделения исполнительного органа государственной власти Астраханской области, касающихся вклада государственного гражданского служащего в выполнение общих показателей.

Индивидуальное собеседование – получение информации от государственного гражданского служащего аттестационной комиссией о его профессиональных, личностно-деловых качествах, результатах профессиональной служебной деятельности, участии в решении (разработке) основных вопросов (документов).

Экспертная оценка путем тестирования **–** получение на основе сбора мнений экспертов (коллеги, подчиненные, граждане) надежного обобщенного заключения о личностно-деловых качествах, оцениваемого в обстановке, исключающей контакты между экспертами.

К методам подготовки государственных служащих относятся:

Лекция – традиционный и один из самых древних методов профессионального обучения. В ходе лекции (которая сегодня может быть заменена видеофильмом и показана многим группам слушателей), представляющей собой монолог инструктора, аудитория воспринимает учебный материал на слух. Лекция является непревзойденным средством изложения большого объема учебного материала в короткий срок, позволяет развить множество новых идей в течение одного занятия, сделать необходимые акцепты.

Деловые игры представляют собой метод обучения, наиболее близкий к реальной профессиональной деятельности обучающихся. Преимущество деловых игр состоит в том, что, будучи моделью реальной ситуации, они одновременно дают возможность значительно сократить операционный цикл и, тем самым, продемонстрировать участникам, к каким конечным результатам приведут их решения и действия.

Самостоятельное обучение – наиболее простой для организации вид обучения персонала: для него не требуется ни инструктор, ни специальное помещение, ни определенное время. Обучающийся учится там, тогда и так, как ему удобно.

Таким образом, существует множество методов, применяемых для отбора, оценки, изучения и продвижения кадров государственной службы. Метод представляет собой систематизированная совокупность шагов, действий, которые необходимо предпринять, чтобы решить определенную задачу или достичь определенной цели.

**2.3 Проблемы методологии отбора и продвижения кадров государственной службы**

Всем здравомыслящим россиянам, очевидно, что без создания честной и эффективной государственной службы, пользующейся уважением большинства населения, невозможно вывести страну из тупика, в котором она оказалась. По некоторым оценкам, «Америка «сделала» Советский Союз потому, что ее командно-административная система оказалась более жесткой и эффективной». При этом автор меньше всего склонен считать, что виной всему плохие чиновники. Основная причина видится в том, что государственные чиновники встроены в порочную политико-правовую систему.

Правящая государственная бюрократия едва ли не ежедневно демонстрирует факты предательства национальных интересов. Она неадекватно реагирует на изменения, происходящие в стране и мире. Похоже, что у нее притуплено чувство будущего. Проводимая правящей группой политика ведет к проеданию капиталов, накопленных предыдущими поколениями, а что будет со страной в будущем – государственную бюрократию мало интересует. Главное для нее – удержать власть и самой во власти удержаться.

Налицо разложение государственного аппарата, его ориентация на обслуживание интересов представителей крупного финансового, торгового и промышленного бизнеса, а также высшей бюрократии. В сфере государственной службы России возникла ситуация, аналогичная той, которую описал К. Ясперс: «Аппарат, который должен был служить интересам населения, служит самому себе; он требует стабилизации и надежности для себя. Это оказалось возможным потому, что бюрократический аппарат именно в виду своей сложности уклоняется от общественного контроля. Он становится непроницаемым, все более недосягаемым для критики. В конечном счете, в сущность его уже никто не может проникнуть, разве только те, кто находятся в нем, да и они лишь в рамках своей непосредственной сферы деятельности. Бюрократический аппарат становится недоступным как для населения, так и для высших правительственных органов». В то же время следует подчеркнуть, что чиновничество является организующей силой, единственной силой, способной препятствовать хаосу в стране. Поэтому вопрос состоит не столько о том, чтобы бороться против чиновничества, сколько бороться за новую политико-правовую систему, за новые правила игры, позволяющие формировать честного, компетентного, национально ориентированного чиновника. Государственный аппарат надо не разрушать, а улучшать. И это возможно, но на основе новых принципов кадровой политики в сфере государственной службы.

В понимании принципов государственной службы автор разделяет мнение Г.В. Атаманчука о том, что «принцип представляет собой определенную закономерность, отношение и взаимосвязь общественной жизнедеятельности людей, познанную и выраженную в виде научного положения, закрепленного в ряде случаев законодательством и применяемого в теоретической и практической деятельности» 6.

Сложившийся механизм отбора и продвижения государственных чиновников отвергает лучших представителей российского общества, он ориентирован преимущественно на отбор и продвижение циничных, своекорыстных, способных к двоемыслию. Россия из развитых стран является единственной, где самые важные и доходные должности, как правило, замещаются родственниками и «своими людьми». Масса чиновников находятся на таких государственных должностях, которым они не соответствуют. Многие из них заняли государственные должности через взятки, интриги, обман, предательство. Их главные цели в жизни – не общественные интересы, а власть, престиж и деньги. «В аппарате наблюдается жесткий «отрицательный отбор», – пишет М.Г. Делягин, – так как концентрация его усилий на выполнении предельно простых функций грабежа и потребления объективно отвергает профессионалов, склонных к выполнению сложных функций и поэтому проигрывающих внутриэлитную и внутриаппаратную конкуренцию».

В этих условиях немало россиян, способных и желающих послужить Отечеству, вынуждены избирать иные профессиональные пути, уходить в частный бизнес, сосредоточиться исключительно на личных интересах. Данная тенденция еще более ослабляет государственный аппарат. При сохранении порочного механизма формирования государственного аппарата Россия и дальше будет деградировать. В российском народе преобладает скепсис по отношению к возможности улучшения качества государственной власти. Почти половина опрошенных на такое не надеется, и лишь треть продолжает верить, что шансы все же есть.

Представляется, что реформа государственной службы может быть успешной лишь в том случае, если будет комплексной, учитывающей тенденции развития страны, инновации в кадровом менеджменте. Она должна включать существенные изменения в институтах государственной службы, законодательстве, подходах к формированию и контролю государственных служащих. Естественно, отбор и продвижение государственных чиновников должны осуществляться на основе четко установленных квалификационных требований, предъявляемых конкретной должностью. Новая кадровая политика в сфере государственной службы должна определяться стратегией развития страны на ближайшие десятилетия и являться ее составной частью.

**2.3 Новые методы отбора и продвижения государственных служащих: эффективность кадровой политики**

Модернизацию российского государства следует начинать с улучшения качества государственной власти. Без решения этой задачи Россия обречена на дальнейшую деградацию, проигрыш в мировом соперничестве. Дальше мириться с нарастающей деградацией государственного аппарата обществу нельзя. Вполне очевидно, что качественно изменить ситуацию в сфере государственной службы можно не за счет «смены состава игроков», а за счет «изменения правил игры». В этой связи инновации в кадровом механизме государственной службы должны коснуться прежде всего принципов создания новой политико-правовой системы и формирования нового механизма кадровой политики в сфере государственной службы.

В первую очередь к инновациям в кадровом механизме необходимо отнести следующие:

Во-первых, определяющим выступает принцип отбора на государственную службу лучших россиян, способных работать на уровне требований новой управленческой парадигмы, обеспечивать условия для достойной жизни большинства российского народа, возрождать Россию. Именно лучшие, а не средние и худшие должны управлять Россией. По крайней мере, на ключевых должностях государственной службы желательно, чтобы находились лица, в отношении которых с полной уверенностью можно сказать, что они государственники, умные, патриоты своей страны, новаторы. Необходимо обратить внимание на следующее обстоятельство: «Из всех наших кризисов самый тяжкий – интеллектуальный кризис управления. Пока работники будут подбираться по степени преданности, а не в зависимости от профессиональных и умственных данных, беды будут множиться, а не сокращаться».

Во-вторых, принцип отбора и продвижения государственных служащих преимущественно на основе конкурса и сложных экзаменов. Конституция РФ провозглашает принцип равного доступа граждан к государственной службе. При этом очевидно, что единственным средством, обеспечивающим равенство соискателей государственных должностей, является процедура конкурсного отбора. Однако реальное отсутствие открытых конкурсов и экзаменационных процедур ведет к тому, что на ключевые должности государственной службы, как правило, попадают не самые талантливые, а те, кто ориентирован прежде всего на интересы представителей торгового, финансового и промышленного бизнеса и высшей бюрократии. По этому поводу на пресс-конференции 23 декабря 2004 г. Президент России В.В. Путин отметил: «Мне кажется, что если мы будем внедрять систему конкурсного отбора, другие современные системы поиска и подготовки кадров, то мы, безусловно, в такой богатой талантами стране, как Россия, конечно же, найдем хорошо подготовленных профессионально, порядочных лично и патриотически настроенных людей».

В-третьих, принцип конкурентоспособности заработной платы государственных служащих в сравнении с заработной платой на аналогичных должностях в частном секторе и зависимости зарплаты чиновников от минимальной зарплаты в стране или средней зарплаты на подведомственной территории. Данный принцип должен использоваться именно в диалектическом единстве. В России пока чаще всего сравнивают зарплату чиновников с оплатой труда на ключевых должностях в частном секторе или с окладами чиновников в развитых странах, но не с минимальной или средней зарплатой граждан, как это принято делать в развитых странах.

В-четвертых, принцип сочетания опытных и молодых чиновников. Похоже сегодня на государственной службе России зарождается конфликт между поколениями, особенно на федеральном уровне. По оценкам В. Никонова, президента фонда «Политика», «более половины нынешних чиновников федеральных ведомств трудились еще при Брежневе. Абсолютное большинство начинали трудовой путь в советское время».

В-пятых, принцип персональной ответственности государственных чиновников перед российским народом за результаты своей деятельности. Любой государственный и муниципальный чиновник должен иметь четкие представления о том, в чем состоит его ответственность на занимаемой государственной или муниципальной должности. На взгляд Д. Львова, необходимо принять закон об обязательствах власти и ответственности за ее решения. В нем четко прописать те показатели, за обеспечение которых чиновник несет персональную ответственность. В средствах массовой информации приводится множество примеров, когда государственные или муниципальные чиновники, привлеченные к уголовной ответственности, отделываются условными или смехотворными мерами юридической ответственности.

В-шестых, принцип подконтрольности и подотчетности кадров государственной службы законодательным (представительным) органам. Неотъемлемым правом народа является право контролировать и переделывать государственную власть. Однако российская бюрократия по-прежнему неподконтрольна народу и поэтому творит все, что хочет. Отсутствие контроля за государственной службой превращает ее в коррумпированную систему. В связи с этим необходимо закрепление за законодательной (представительной) властью функции контроля за поведением власти исполнительной. Ослабление значения российского парламента лишает общество надежд на создание высокопрофессионального и уважаемого в обществе государственного аппарата. Ведь невозможно создать нормальный, эффективный госаппарат без действенного контроля законодательного органа за ведомствами и министерствами, в том числе за их представительскими расходами, средствами, выделяемыми на командировки, премирование чиновников и т.д. При слабом парламенте государственная служба пока реформируется преимущественно в интересах правящей бюрократии. Происходят частные улучшения, но не решение проблемы в целом.

В-седьмых, принцип ежегодной аттестации государственных служащих независимыми в организационном и финансовом плане аттестационными комиссиями. Для возрождения России необходимо, прежде всего, очищение государственного аппарата, восстановление доверия к нему. Важную роль в модернизации государственной службы могла бы сыграть аттестация всех «карьерных» чиновников независимыми аттестационными комиссиями на основе разработанных критериев. В состав этих комиссий должны входить наиболее авторитетные представители гражданского общества, научных и образовательных учреждений. Практика нынешних аттестаций, когда чиновники сами себя аттестуют, имеет, за редким исключением, преимущественно формальный характер. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» сделал шаг в этом направлении, введя в состав конкурсных комиссий независимых экспертов. Но проблема в целом не решена, поскольку аттестационные комиссии по-прежнему формируются руководителями государственных органов, в которых проводится аттестация.

Систему указанных принципов необходимо закрепить в законодательстве Российской Федерации. Отбор лучших кандидатов на должности государственной службы осуществляется, как правило, на основе открытых конкурсов и экзаменов, проводимых независимыми конкурсными комиссиями. Формируя новую систему принципов отбора и продвижения чиновничества, следует учитывать, что модернизация механизма кадровой политики в системе государственной службы – это, скорее всего, главное направление административной реформы. Ведь основным элементом государственной власти как системы являются чиновники.

**3. Конкурс на замещение вакантной должности государственной гражданской службы, как вид оценки государственных гражданских служащих**

**3.1 Конкурс на замещение вакантных должностей и на включение в кадровый резерв в аппарате Администрации Ростовской области, как важный метод отбора**

При проведении конкурса на замещение вакантных должностей и на включение в кадровый резерв в аппарате администрации Ростовской области можно выделить некоторые моменты.

Нормативные правовые акты, знание которых обязательно для государственного служащего, независимо от отраслевой принадлежности его должности:

* Конституция РФ;
* Федеральный закон от 27.07.2004 №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;
* Федеральный закон от 27.05.2003 №58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»;
* Указ Президента РФ от 12.08.2002 г. №885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»;
* Устав Ростовской области;
* Областной закон Ростовской области от 26.07.2005 №344-ЗС «О государственной гражданской службе Ростовской области»;
* Регламент Администрации Ростовской области.

Условия прохождения государственной службы: В соответствии с законодательством о государственной гражданской службе в Российской Федерации и Ростовской области и должностным регламентом.
Право на участие в конкурсе имеют граждане Российской Федерации, владеющие государственным языком Российской Федерации и соответствующие предъявляемым квалификационным требованиям (должностным обязанностям) к должностям.

Перечень документов, которые необходимо представить для участия в конкурсе: Гражданин Российской Федерации, изъявивший желание участвовать в конкурсе, представляет:

* личное заявление; (форма заявления – вакансия; форма заявления – кадровый резерв)
* копию паспорта или заменяющего его документа; копию трудовой книжки или иные документы, подтверждающие трудовую (служебную) деятельность гражданина; копии документов о профессиональном образовании, о присвоении ученой степени, ученого звания, заверенные нотариально или кадровыми службами по месту работы (службы);
* медицинскую справку об отсутствии у гражданина заболевания, препятствующего поступлению на государственную службу (работу). Перечень этих заболеваний утверждается Министерством здравоохранения РФ. Медицинское заключение о состоянии здоровья выдается гражданину медицинским учреждением по месту его обслуживания с приложением справок от нарколога и психиатра.

При проведении конкурса комиссия оценивает кандидатов на основании представленных ими документов, а также на основе конкурсных процедур с использованием методов оценки профессиональных и личностных качеств кандидата.

**3.2 Конкурс на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации: некоторые правовые проблемы**

Проблемы конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации, связанные с применением соответствующих нормативных правовых актов, можно разделить на несколько групп: связанных с понятием конкурса; с противоречиями соответствующих правовых норм; с пробелами в нормативных правовых актах; с осуществлением государственного контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации, а также с применением иных нормативных правовых актов о государственной гражданской службе Российской Федерации, в частности регулирующих конкурс.

Так, на практике возникает вопрос: «Может ли быть установлено претенденту, победившему в конкурсе, испытание при поступлении его на гражданскую службу (при его переводе на другую должность гражданской службы)?»

В ФЗ №79 прямо об этом не говорится, однако в ст. 27 «Испытание при поступлении на гражданскую службу» предусмотрено: Испытание не устанавливается: … 5) в иных случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами». Поскольку наш случай не относится к «иным случаям, предусмотренным настоящим Федеральным законом», будем руководствоваться «другим федеральным законом» – Трудовым кодексом РФ В силу ст. 73 ФЗ №79: «Испытание при приеме на работу не устанавливается для: лиц, поступающих на работу по конкурсу на замещение соответствующей должности, проведенному в порядке, установленном законом; …» (ч. 4 ст. 70). Учитывая данную норму, испытание не может быть установлено в вышеназванном случае. В противном случае, условие об испытании в служебном контракте как условие, снижающее уровень прав и гарантий данного работника, не может применяться в силу ч. 2 ст. 9 ТК РФ, т.е. представитель автономного округа при неудовлетворительном результате испытания не имеет права расторгнуть служебный контракт с гражданским служащим автономного округа по п. 2 ч. 7 ст. 27 ФЗ №79. В случае увольнения оно может быть признано незаконным с правовыми последствиями, предусмотренными ТК РФ (ч. 7 ст. 394).

При применении соответствующих норм ФЗ №79 и Положения возникли определенные проблемы, связанные с их коллизией. Так, содержание абзаца 1 п. 5 Положения не соответствует п. 10 Положения: в абзаце 1 п. 5 предусмотрены не все требования к претенденту. Представляется, что правом на участие в конкурсе обладают претенденты, не только соответствующие требованиям, указанным в данной норме Положения, а также при условии соблюдения соответствующих ограничений, предусмотренных в п. 10 Положения. Вышеназванные нормы нужно применять в системе.

Далее, в ФЗ №79 говорится, что «5. Претенденту … может быть отказано в допуске к участию в конкурсе в связи…» с несоответствием требованиям, предусмотренным в данной норме (ст. 22).

Вместе с тем, анализ соответствующих правовых норм ФЗ №79, предусматривающих эти требования (ст. 12, 16, 21 и др.), показывает, что характер этих норм – императивный, следовательно, соблюдение этих требований при поступлении и прохождении гражданской службы, а следовательно, и при допуске к участию в конкурсе – не право, а обязанность представителя нанимателя. Данную норму нужно применять в системе с другими нормами, указанными ранее. В Положении прямо говорится, что в вышеназванных случаях «Гражданин (гражданский служащий) не допускается к участию в конкурсе…».

Далее, к сожалению, ни в ФЗ №79 (ст. 22), ни в Положении (п. 5) не указан предельный возраст претендента для участия в конкурсе. Представляется, что в этом случае должно действовать правило, предусмотренное в ч. 2 ст. 21 ФЗ №79: «Предельный возраст пребывания на гражданской службе – 65 лет» (по аналогии) – данное ограничение касается предельного возраста пребывания на гражданской службе, который является предельным возрастом для поступления на гражданскую службу, следовательно, и для участия в конкурсе.

К сожалению, существует правовая коллизия между нормами, предусмотренными ФЗ №79 (ч. 6 ст. 22) и Положением (п. 13), относительно порядка обжалования претендентом решения об отказе в допуске к участию в конкурсе, которая требует преодоления.

В указанной ранее норме ФЗ №79 предусмотрено, что «Претендент … вправе обжаловать это решение в соответствии с настоящим Федеральным законом».

В указанной же ранее норме Положения предусмотрено: «Претендент… вправе обжаловать это решение в соответствии с законодательством Российской Федерации».

В случае данной правовой коллизии должны действовать правовые нормы ФЗ №79 как нормативного правового акта, обладающего большей юридической силой. Представляется, что вышеназванный случай относится к индивидуальному служебному спору.

Я думаю, что одной из задач правоприменителей как федеральных государственных органов, так и государственных органов субъектов РФ по развитию гражданской службы будет являться именно анализ практики применения уже принятых нормативных правовых актов о государственной гражданской службе, систематизация соответствующих проблем, поиск путей их решения. Данная задача требует объединения усилий практиков, научных работников, законодателей.

**3.3** **Конкурс на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации: пути решения правовых проблем**

В самом ФЗ №79 (ст. 70): в ч. 8 данной статьи предусмотрено: «Гражданский служащий либо гражданин, …ранее состоявший на гражданской службе, может обратиться в комиссию по служебным спорам…», а в ч. 15 предусмотрено: «Непосредственно в судах рассматриваются также служебные споры: 1) о неправомерном отказе в поступлении на гражданскую службу; 2) по письменным заявлениям гражданских служащих, считающих, что они подверглись дискриминации».

В Положении предусматривается: «При проведении конкурса кандидатам гарантируется равенство прав в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами» (абз. 2 п. 14). Далее, согласно Положению: «15. Если в результате проведения конкурса не были выявлены кандидаты, отвечающие квалификационным требованиям к вакантной должности гражданской службы, на замещение которой он был объявлен, представитель нанимателя может принять решение о проведении повторного конкурса». На мой взгляд, данная норма требует уточнения.

Как уже отмечалось ранее, в п. 15 Положения предусмотрено, что представитель нанимателя может применять решение о проведении повторного конкурса. Данную норму нужно применять с учетом вышеназванных положений ФЗ №79 (ст. 22), в зависимости от вида соответствующей должности гражданской службы. Если речь идет о вакантной должности гражданской службы, которая подлежит замещению только по результатам конкурса (ч. 1 ст. 22 ФЗ №79), то представитель нанимателя обязан в вышеназванном случае объявить повторный конкурс.

Если это вакантная должность, для замещения которой конкурс может не проводиться по решению представителя нанимателя (ч. 3, 4 ст. 22 ФЗ №79), то в данном случае он вправе, исходя из производственных потребностей, принять решение о проведении повторного конкурса.

На практике возникли вопросы, связанные с процедурой конкурса. В частности: «Может ли быть перенесено заседание конкурсной комиссии на другой день и (или) время по просьбе претендента в случае, когда он по уважительной причине не может участвовать в данном заседании комиссии?» К сожалению, в Положении не урегулирован данный вопрос, а ведь он связан не только с реализацией соответствующих прав претендентов (претендента), но и с защитой прав (интересов) самого представителя нанимателя (например, когда речь идет об одном-единственном претенденте, либо о претенденте, чьи деловые качества лучше по сравнению с другими претендентами, и т.д.). На мой взгляд, до решения данной проблемы на федеральном уровне этот пробел мог бы быть восполнен на уровне субъектов РФ, в соответствующих нормативных правовых актах, поскольку это решение связано с защитой соответствующих прав участников конкурса.

Данная правовая норма должна способствовать достижению оптимального согласования интересов претендентов (претендента), в частности, того, кто просит о соответствующем переносе заседания конкурсной комиссии, и представителя нанимателя. В ней рекомендуется дать примерный перечень уважительных причин, по которым может быть перенесено соответствующее заседание конкурсной комиссии, механизм переноса и т.д. Представляется, что до решения вопроса на уровне закона автономного округа его можно урегулировать на уровне локального акта государственного органа – служебного распорядка.

Представляется, что не все необходимые условия, я имею в виду – правовые, созданы для этого. Предстоит еще пройти путь по решению соответствующих проблем, которые связаны с принятием уже новых нормативных правовых актов, в нашем случае – регулирующих отношения, возникающие при организации и проведении конкурса.

**Заключение**

Отбор, изучение, оценка и подготовка граждан для прохождения государственной гражданской службы осуществляется в формах, установленных Федеральным законом «О государственной гражданской службе РФ» и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Они устанавливают порядок поступления на гражданскую службу, замещения вакантных должностей на конкурсной основе, прохождения гражданской службы, оснований и последствий прекращения гражданской службы, а также предусматривают и другие процедуры.

Из-за несовершенства законодательной базы, регулирующей отбор, прохождение, оценку и изучение государственных служащих возникает ряд проблем при прохождении службы. Эти проблемы возникают из-за пробелов и коллизий в нормативно-правовой базе, а также несовершенства применения норм на практике.

Для того, чтобы обеспечить устранение этих проблем необходимо дополнить законодательные нормы, устранить коллизии и пробелы, для того, чтобы нормы не вызывали двусмысленной интерпретации.

Одной из задач правоприменителей как федеральных государственных органов, так и государственных органов субъектов РФ по развитию гражданской службы будет являться именно анализ практики применения уже принятых нормативных правовых актов о государственной гражданской службе, систематизация соответствующих проблем, поиск путей их решения. Данная задача требует объединения усилий практиков, научных работников, законодателей.

Существует множество методов, применяемых для отбора, оценки, изучения и продвижения кадров государственной службы. Метод представляет собой систематизированная совокупность шагов, действий, которые необходимо предпринять, чтобы решить определенную задачу или достичь определенной цели.

Отбор и продвижение государственных чиновников должны осуществляться на основе четко установленных квалификационных требований, предъявляемых конкретной должностью. Новая кадровая политика в сфере государственной службы должна определяться стратегией развития страны на ближайшие десятилетия и являться ее составной частью.

При проведении конкурса комиссия оценивает кандидатов на основании представленных ими документов, а также на основе конкурсных процедур с использованием методов оценки профессиональных и личностных качеств кандидата.

На практике возникли вопросы, связанные с процедурой конкурса.

Предстоит еще пройти путь по решению соответствующих проблем, которые связаны с принятием уже новых нормативных правовых актов, в нашем случае – регулирующих отношения, возникающие при организации и проведении конкурса.

**Список использованных источников:**

1. Федеральный закон «О государственной гражданской службе РФ» от 27 июля 2004 года №79;

2. Указ Президента РФ «О проведении аттестации государственных гражданских служащих РФ» от 1 февраля 2005 г. №110;

3. Указ Президента РФ «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими РФ и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)» от 1 февраля 2005 г. №111;

4. Указ Президента РФ «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы РФ» от 1 февраля 2005 г. №112;

5. Гельман А. Хватит мерзостей цензуры // Аргументы и факты // . 2004, №14

6. Граждан В.Д. Государственная гражданская служба. – М: «КНОРУС», 2007;

7. Гусев А.В. Российская государственная гражданская служба: проблемы правового регулирования, – Екатеринбург, 2005;

8. Делягин М.Г. Социально-экономическая программа будущей революции // Свободная мысль // -XXI. 2005. №7;

9. Львов Д. Экономика абсурда // Литературная газета // . 2005. 3–9 августа;

10. Поляков Ю. Заметки несогласного // Литературная газета // 2003;

11. Президентопремьер // Аргументы и факты // . 2004. №11;

12. Управление персоналом // Современные кадровые технологии – 2007. – №3;

13. Управление персоналом // Стажировка сотрудников // – 2007. – №7;

14. Ясперс К. Смысл и назначение истории. – : М., 1994;