

**Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего профессионального образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Синягин Ю.В., Подольский Д.А.

**Обоснование модели сетевого центра оценки
кандидатов для поступления на государственную
гражданскую службу и граждан в период ее
прохождения**

Москва 2016

Аннотация. На сегодняшний день оценка как метафункция в управлении персоналом проводится недостаточно эффективно, а зачастую является формальным элементом управления кадрами. Фактическое отсутствие единого стандарта сопровождения личностно-профессионального развития государственных гражданских служащих на основе систематической и пролонгированной оценки на сегодняшний день является одним из главных препятствий на пути повышения уровня профессионализма госслужащих и качества государственного управления.

Правительством на данный момент проводится значительная работа, направленная на повышение уровня компетентности государственных служащих и оптимизацию процедур и инструментов отбора кандидатов на вакансии государственной гражданской службы.

Синягин Ю.В., заведующий научно-исследовательской лабораторией «Диагностика и оценка руководителей» ВШГУ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Подольский Д.А., заведующий сектором научно-исследовательской лаборатории «Диагностика и оценка руководителей» ВШГУ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2015 год.

Содержание

1	Функции кадровых служб государственных органов	4
2	Результаты исследования функций кадровых служб государственных органов	8
3	Анализ международного опыта создания сетевых оценочных центров как единого провайдера кадровых сервисов для государственных органов.....	15
	Заключение.....	27
	Список использованных источников	29

1 Функции кадровых служб государственных органов

Рассматривая детально весь комплекс функций, реализуемых кадровыми подразделениями государственного органа, его можно условно разделить на восемь групп [1]:

1. Функции по формированию кадрового состава для замещения должностей гражданской службы, включающие в себя:

- анализ кадрового состава для определения соответствия должностям государственной службы, аттестацию персонала;
- подготовку, согласование и предоставление руководителю организации проектов приказов о приеме, назначении, перемещении и увольнении;
- оказание содействия должностному росту гражданских служащих на конкурсной основе;
- документальное обеспечение ротации гражданских служащих;
- применение современных кадровых технологий при поступлении на гражданскую службу и ее прохождении.

2. Функции по нормативно-правовому, документационному и информационному обеспечению кадровой работы, в том числе функции по ведению трудовых книжек гражданских служащих, включающие в себя:

- осуществление ведения трудовых книжек государственных служащих;
- подготовка и выдача по заявлению служащего заверенной копии или выписки из трудовой книжки;
- знакомство служащих с записями о переводе или увольнении, вносимыми в трудовую книжку;
- внесение необходимых изменений в трудовые книжки;
- выдача трудовой книжки на руки служащим по завершении гражданской службы;
- ведение документов по учету и хранению трудовых книжек, их бланков и вкладышей в них;
- ведение прочих документов, связанных с работой кадровой службы.

3. Функции по обеспечению деятельности комиссии по урегулированию конфликтов интересов, включающие в себя:

- представление на подпись руководителю органа согласованный список членов комиссии;

- документационное обеспечение деятельности комиссии;
- исполнение функций секретаря комиссии;
- отслеживание исполнения решений комиссии.

4. Функции по организации и обеспечению проведения конкурсов на замещение вакантных должностей гражданской службы и включение гражданских служащих в кадровый резерв, в том числе:

- обеспечение своевременной подготовки и представление документов для проведения конкурсов на замещение вакантных должностей;
- выполнение функции секретаря конкурсной комиссии;
- обеспечение подготовки организационно-распорядительных документов, решений по результатам работы комиссии;
- формирование кадрового резерва на конкурсной основе и обеспечение его эффективного использования.

5. Функции по организации профессиональной переподготовки, повышения квалификации и стажировки гражданских служащих, в том числе:

- разработка, согласование с заинтересованными сторонами и представление на подпись договоров с гражданами, профильными образовательными учреждениями на время обучения в образовательном учреждении с последующим прохождением государственной службы;
- организация мероприятия по отбору кандидатов на обучение;
- учет прохождения профессиональной переподготовки, повышения квалификации, стажировки, получения дополнительного профессионального образования;
- анализ и предоставление отчета руководителю по группам должностей о прохождении профессиональной переподготовки, повышения квалификации, стажировки, получения дополнительного профессионального образования;
- планирование обучения государственных гражданских служащих на основе поданных заявок руководителей структурных подразделений, граждан;
- согласование плана обучения по профессиональной переподготовке, повышению квалификации, стажировке, получению дополнительного профессионального образования с финансово-бухгалтерской службой, руководителями структурных подразделений и представление на утверждение руководителю организации;

- подготовка проектов приказов о направлении на профессиональную переподготовку, повышение квалификации, стажировку, получение дополнительного профессионального образования.

6. Функции по организации проверки сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также соблюдения гражданскими служащими ограничений, установленных Федеральным законом от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. от 06.04.2015) "О государственной гражданской службе Российской Федерации" и другими федеральными законами, включающие в себя:

- запрос при необходимости информации в соответствующих органах о достоверности представленных сведений гражданскими государственными служащими;

- контроль представления государственными служащими в налоговую инспекцию деклараций о доходах и имуществе;

- обеспечение конфиденциальности полученных личных сведений государственных служащих.

7. Функции по соблюдению антикоррупционного законодательства, в том числе:

- обеспечение соблюдения государственными служащими и иными лицами антикоррупционных ограничений, запретов и требований;

- антикоррупционное консультирование государственных служащих;

- организация антикоррупционного просвещения государственных служащих;

- антикоррупционное образование государственных служащих по программам дополнительного профессионального образования;

- ведение дисциплинарного производства о соблюдении государственными служащими антикоррупционных ограничений, запретов и требований;

- обеспечение реализации государственными служащими обязанности уведомлять представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры Российской Федерации, иные федеральные государственные органы обо всех случаях обращения к ним каких-либо лиц в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений;

- взаимодействие с правоохранительными органами в сфере противодействия коррупции;

- контроль за соблюдением антикоррупционных ограничений, запретов и требований;

- содействие антикоррупционному информированию.

8. Функции консультирования гражданских служащих по правовым и иным вопросам гражданской службы, в том числе консультирование сотрудников и лиц, поступающих на гражданскую службу, по вопросам поступления, прохождения и прекращения государственной службы.

Опираясь на данную классификацию, было проведено два независимых исследования с целью выявления наиболее значимых из представленных выше функций, а также тех, которые в наибольшей степени нуждаются в совершенствовании. Также данные исследования были направлены на выявление потребности и готовности кадровых служб государственных органов отдавать выполнение какие-либо своих функций на аутсорсинг сторонней организации.

В первом исследовании функции были представлены в общем виде, а во втором – раскрыты более подробно. Данный выбор был мотивирован вопросом о том, будут ли различаться ответы респондентов в зависимости от степени раскрытия представленных функций. Как показали результаты исследования, ответ на данный вопрос – нет. И у тех, и у других респондентов наблюдается одинаковая тенденция в ответах на вопросы анкеты.

2 Результаты исследования функций кадровых служб государственных органов

В исследовании принял участие 31 респондент – государственные гражданские служащие, среди типичных должностей которых выделялись следующие: начальник управления, начальник отдела, заместитель начальника отдела, заведующий сектором, консультант. Респонденты в групповом формате заполняли анкеты. Анкета состояла из трех вопросов: двух закрытых и одного открытого.

1. Какие функции, выполняемые кадровой службой Вашей организации, Вы считаете наиболее значимыми?

2. Реализация каких из этих функций, по Вашему мнению, нуждается в совершенствовании?

3. Как Вы считаете, стоит ли отдать выполнение каких-либо из этих функций на аутсорсинг сторонней организации? Какие риски подобных действий Вы видите?

Среди предлагаемых респондентам вариантов ответов были перечислены вышеозначенные функции, а именно:

I. Функции по формированию кадрового состава для замещения должностей гражданской службы.

II. Функции по нормативно-правовому, документационному и информационному обеспечению кадровой работы, в том числе функции по ведению трудовых книжек гражданских служащих.

III. Функции по обеспечению деятельности комиссии по урегулированию конфликтов интересов.

IV. Функции по организации и обеспечению проведения конкурсов на замещение вакантных должностей гражданской службы и включение гражданских служащих в кадровый резерв.

V. Функции по организации профессиональной переподготовки, повышения квалификации и стажировки гражданских служащих.

VI. Функции по организации проверки сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также соблюдения гражданскими служащими ограничений, установленных Федеральным законом от 27.07.2004 N 79-

ФЗ (ред. от 06.04.2015) "О государственной гражданской службе Российской Федерации" и другими федеральными законами.

VII. Функции по соблюдению антикоррупционного законодательства.

VIII. Функции консультирования гражданских служащих по правовым и иным вопросам гражданской службы.

Из представленного на рисунке 1 графика видно, что, в то время как некоторые функции имеют практически одинаковый уровень значимости и необходимости совершенствования, другие имеют значительный разрыв по данным показателям.

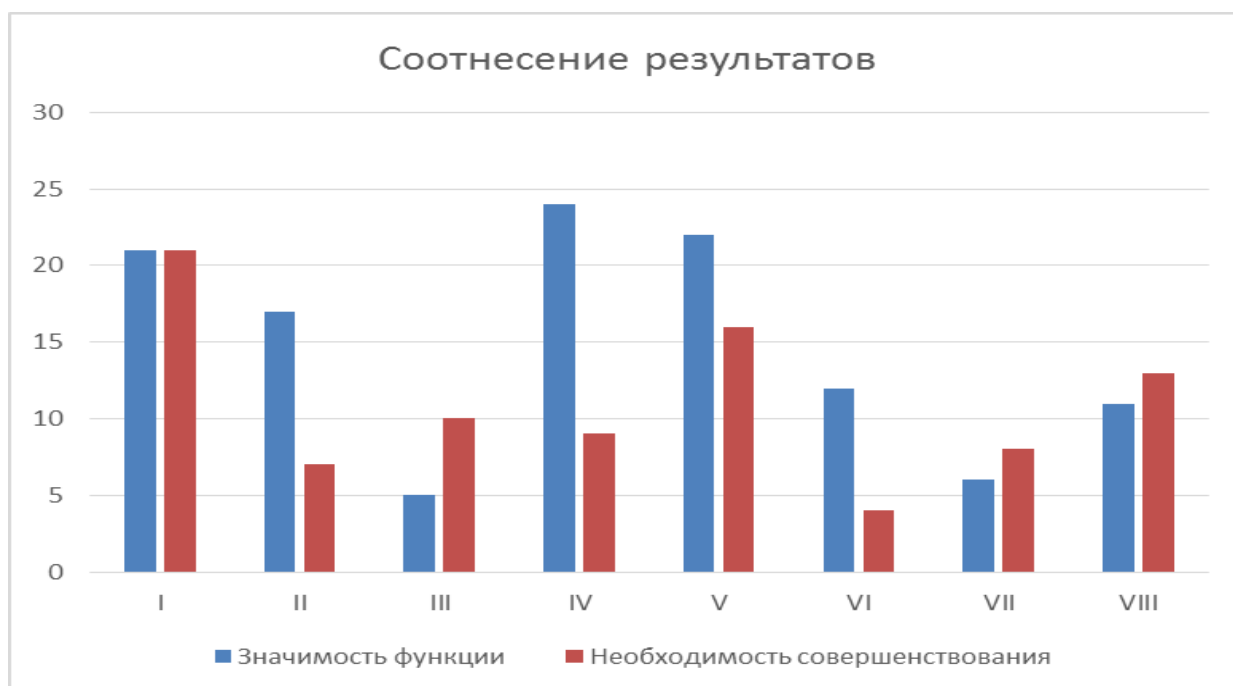


Рисунок 1 – Результаты исследования в графическом виде

Из графика видно, что однозначной тенденции в результатах исследования выявлено быть не может. Так, значимость половины анализируемых функций (№ II, IV, V, VI) выше необходимости совершенствования, трех функций (№ III, VII, VIII) – ниже и у одной функции (№ I) равны. Тем не менее, можно сказать, что значимость каждой из функций обратно пропорциональна необходимости ее совершенствования, то есть чем выше значимость, тем ниже необходимость совершенствования, и наоборот. Это может объясняться тем, что чем более значима функция в организации, тем больше внимания и ресурсов ей уделяется (с точки зрения специалистов по управлению кадрами). Наименее значимым функциям не уделяется должного внимания, поэтому они нуждаются в совершенствовании.

Для дальнейшего анализа была составлена таблица-матрица, в которой по горизонтали обозначены ранги сумм для каждой из функций вопроса 1, а по вертикали – ранги сумм для каждой из функций вопроса 2. Если заполнить матрицу номерами функций в соответствии с полученными ими рангами сумм по вопросам 1 и 2, то мы получим таблицу, где клетка (1,1) – «очень значимо, очень необходимо совершенствовать», клетка (8,8) – «не очень значимо, не очень необходимо совершенствовать». Для удобства можно разделить таблицу на соответствующие цвета (таблица 1).

Таблица 1 – Матрица функций

Необходимость совершенствования (вопрос 2)	Значимость (вопрос 1)								
	Ранги	1	2	3	4	5	6	7	8
	1			I					
	2		V						
	3						VIII		
	4								III
	5	IV							
	6							VII	
	7				II				
	8					VI			

Из таблицы видно, что наиболее критичными являются функции I, IV, V (красная зона). Это те функции, которые представляют наибольшую значимость и более всего нуждаются в совершенствовании. Функция VIII (желтая зона) имеет средние значения по обоим показателям. Функции II, III, VI и VII имеют более низкие показатели по степени значимости и необходимости совершенствования.

Применим теперь к полученным результатам научную модель – матрицу Эйзенхауэра. Дуайт Эйзенхауэр – американский государственный и военный деятель XX века. Его матрица была создана как один из методов тайм-менеджмента для определения приоритетов дел. Выглядит матрица как четыре квадрата, которые получаются при пересечении осей "Важно – Неважно" по горизонтали и "Срочно – не Срочно" по вертикали. Этот принцип является вспомогательным в тех случаях, когда необходимо срочно принять решение о приоритетности выполнения задач. Они подразделяются на четыре группы:

- 1) срочные (важные) задачи;
- 2) срочные (менее важные) задачи;
- 3) менее срочные (важные) задачи;

4) менее срочные (менее важные) задачи.

Рассмотрим теперь полученные результаты в виде матрицы Эйзенхауэра, где по горизонтали располагается ось «Менее значимо – более значимо», а по вертикали – «Необходимо совершенствовать – нет необходимости совершенствовать» (таблица 2).

Таблица 2 – Матрица Эйзенхауэра с полученными результатами

Необходимость совершенствования (вопрос 2)	Значимость (вопрос 1)								
	Ранги	1	2	3	4	5	6	7	8
	1			I					
	2		V						
	3						VIII		
	4								III
	5	IV							
	6							VII	
	7				II				
	8					VI			

Что касается открытого вопроса, связанного с передачей выполнения части функций сторонней организации, то «за» высказались 23 человека (74%). Среди ответов респондентов были следующие:

- «Согласен, в части оптимизации функций общего характера: отбор и формирование кадрового состава, консультирование, функции по информационному обеспечению».
- «Считаю целесообразным передачу части функций кадровой службы на аутсорсинг, только в случае просчета всех возможных рисков».
- «Согласна, в этом случае будет возможно:
 - обеспечить эффективный документооборот в части сопровождения кадровой работы;
 - закрепить конкретного человека по работе с каждым структурным департаментом;
 - знать структурное подразделение изнутри в части психологических особенностей (ориентаций), дополнительных компетенций и навыков с учетом специфики структурного подразделения».
- «Не возражаю, если часть функций кадровой службы, таких как, например, формирование кадрового состава, будет передана на аутсорсинг».

– «Считаю целесообразным передачу части функций кадровой службы на аутсорсинг».

– «Решение данного вопроса возможно при отработке механизма финансирования данных процессов. При разработке механизма контроля и отчетности по выполнению данных работ».

– «Согласен с созданием такого центра. Наиболее эффективным представляется деятельность до приема работника на работу: подбор персонала, собеседование и т.д.».

– «Я считаю, что целесообразно создание единого центра, с частичной, и возможно, полной передачей функций кадровой службы, т. к. это позволит:

- сократить численность государственных служащих и сэкономить бюджетные средства;
- обеспечить единый подход к решению вопросов государственной службы».

– «Согласен, передать стоит функцию поиска наилучших кадров в стране, что открывает дорогу талантливым кандидатам в карьерном росте и стимулирует к личностному и профессиональному развитию».

– «Я согласна в случае передачи функций:

- проведение аттестации, квалификационных экзаменов;
- обучение госслужащих, получение дополнительного образования».

При этом многие респонденты перечислили основные риски, которые, на их взгляд, могут помешать эффективной деятельности подобной организации. Эти риски будут рассмотрены далее.

Таким образом, на основании проведенного исследования и полученных результатов можно сделать следующие выводы:

1. Формирование кадрового состава для замещения вакантных должностей государственной гражданской службы является важнейшей функцией, выполняемой кадровыми службами государственных органов, и которая критически и более всех других функций нуждается в совершенствовании.

2. Функция по организации профессиональной переподготовки, повышения квалификации и стажировки государственных гражданских служащих является еще более важной функцией, требующей особого внимания в плане оптимизации и улучшения.

3. Наиболее значимой была выделена функция по организации и обеспечению проведения конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы и включение гражданских служащих в кадровый резерв. Ее совершенствование является важной, но не приоритетной задачей.

4. Респонденты в целом согласны с тем, что некоторые функции кадровых служб государственных органов (в частности, те, которые в наибольшей степени требуют усовершенствования) следует вынести на аутсорсинг сторонней организации. При этом они отмечают, что необходимо учесть все возможные риски.

Можно с уверенностью сказать, что создание единого центра, который бы выполнял функции кадровых служб государственных органов, сотрудниками государственных органов приветствуется. По их мнению, это позволит, благодаря специализации создаваемого центра, обеспечить работу с кадрами на государственной службе более эффективно, а также освободить государственные органы от значительного объема работы с персоналом. При этом исследования показали, что зачастую наиболее значимыми признаны функции по формированию кадрового состава и обучению/подготовке гражданских служащих, а также кандидатов на замещение вакантных должностей государственной службы. При этом наиболее значимые функции были признаны и как более всего требующие усовершенствования.

Таким образом, помимо уже перечисленных выше преимуществ от создания такого центра, появляется и еще одно – усовершенствование выполнения всех переданных данной организации функций. Представляется целесообразным передать центру следующие функции:

- Формирование кадрового состава для замещения вакантных должностей государственной гражданской службы:

- найм персонала;
- ротация персонала;
- оценка/аттестация персонала;
- кадровое планирование и прогнозирование;

- Функция по организации профессиональной переподготовки, повышения квалификации и стажировки государственных гражданских служащих;

- Функция по организации и обеспечению проведения конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы и включение гражданских служащих в кадровый резерв;
- Функция по организации профессиональной переподготовки, повышения квалификации и стажировки гражданских служащих
- Функция мотивации персонала.

Передача этих функций единому центру позволит сделать их выполнение более эффективным за счет узкоспециализированной деятельности данной организации и профессионально подготовленных специалистов. Это, в свою очередь, приведет к тому, что должности на государственной службе будут занимать хорошо подготовленные, высококлассные профессионалы, что в целом увеличит показатели эффективности по всей стране.

3 Анализ международного опыта создания сетевых оценочных центров как единого провайдера кадровых сервисов для государственных органов

В научной литературе не существует общепринятого определения понятия «государственная гражданская служба». Обращаясь к значению слова «служба», как правило, подразумеваются отношения долга, верности, преданности, готовности защитить чей-то интерес. Предназначение службы связано с созданием условий для нормального функционирования общества, обеспечением других видов социальной деятельности.

Согласно Федеральному закону от 27 мая 2003 г. N 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации", государственная служба Российской Федерации обеспечивает исполнение полномочий государственных органов, а также лиц, замещающих государственные должности (ФЗ от 27 мая 2003 г. N 58-ФЗ). От качественной и квалифицированной работы государственных служащих разных уровней и подразделений зависит благополучие всех граждан Российской Федерации.

В связи с этим сложно переоценить значение правильного и эффективного отбора кадров на замещение вакантных должностей в государственную гражданскую службу. В настоящее время отбор кандидатов производится на конкурсной основе самим учреждением, предоставляющим вакансию. Конкурс проводится на основе предоставленной информации об образовании кандидата, стаже работы по специальности либо в органах госслужбы и наборе профессиональных знаний и навыков, необходимых в работе [2]. Также существуют программы президентского, федерального и регионального резервов управленческих кадров, которые осуществляются во исполнение перечня поручений Президента Российской Федерации от 1 августа 2008 г. № Пр-1573 [3]. При отборе кандидатов использовались современные кадровые технологии, в том числе личностно-профессиональная диагностика. Применяемые методики позволили определить уровень развития личностно-профессиональных ресурсов и потенциал кандидатов, сформулировать рекомендации по их возможному должностному предназначению.

Кандидаты, включенные в резерв управленческих кадров, обладают компетенциями, навыками и знаниями, соответствующими должностям депутатов, руководителей различного уровня в федеральных и региональных органах

государственной власти, представителей субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, управленцев в коммерческих и некоммерческих организациях.

В большинстве стран в настоящее время существуют отдельные институты или департаменты, не относящиеся ни к какому министерству или ведомству, которые занимаются разработкой и внедрением методов оценки и отбора персонала на государственную службу. Такая модель представляется наиболее эффективной, так как подразумевает специальную подготовку экспертов по оценке государственных служащих и соискателей, а также разработку специализированных систем и методологий.

Рассмотрим опыт создания подобных организаций сквозь призму мировой истории.

Во всем мире доверие граждан к государству формируется на основе работы государственного аппарата. Опыт англо-саксонской и континентальной традиций государственной бюрократии, а также попыток реформирования госслужбы в наиболее продвинутом в этом смысле государстве СНГ – Казахстане, странах Латинской Америки и Китае показал, что основными направлениями трансформации государственной службы являются становление рыночной системы и создание демократического порядка.

Даже краткий анализ реформирования и развития государственной службы за рубежом показал несостоятельность патронажа как единственного основания отбора кандидатов для замещения должностей, а также низкую стабильность кадров, находящихся на государственной службе в странах, где распространена система, при которой назначение на должности в государственном аппарате производится находящимися у власти политиками.

Зачастую такую «патронажную» систему противопоставляют системе отбора кандидатов на основе объективных показателей, как бы вне зависимости от предпочтений политических лидеров.

В *Англии* вплоть до 70-х годов XIX века должности считались собственностью держателей королевских патентов и продавались, дарились и даже передавались по наследству. Однако уже в 1854 году в докладе Норткота-Тревельяна поднимался вопрос о необходимости создания высококвалифицированной гражданской службы, должности в которой занимают на основе

профессиональных качеств кандидатов. В докладе также предлагалось отменить патронаж и заменить его на открытые конкурсные экзамены, которые проводятся под надзором центральной экзаменационной комиссии. Вакансии должны были замещаться служащими на основе их достоинств, а не выслуги [4].

В Фултонском докладе поднимался вопрос о профессионализации государственных служащих, осуществляемой в Коллеге гражданской службы, где служащим преподавалась бы технология управления. По рекомендации Фултонской комиссии в 1968 г. был создан Комитет по отбору кадров для назначений на ведущие посты, функцией которого стала рекомендация кандидатов на должности, соответствующие двум высшим ступеням госслужбы. Этот комитет обеспечивал приоритет «нейтральной компетенции», что соответствовало политике М. Тэтчер, пытавшейся ввести "новый менеджеризм", т.е. рыночные механизмы и стимулы в практику госслужбы и изменить саму административную культуру аппарата, сформировав новый тип государственного служащего, сходного по своим деловым ориентациям с бизнесменом. Однако, с другой стороны, комитет критиковали за то, что он воспроизводит устаревшую административную культуру и чиновничьи стандарты, тем самым являясь аналогом патронажной системы.

На рубеже веков для отбора кандидатов на должности в государственной службе была создана Комиссия по гражданской службе. Основное отличие ее от комитета по отбору кадров заключалось в том, что она полностью состояла из людей извне, имеющих богатый опыт работы на публичных должностях. Главная концепция комиссии – осуществление функции подбора чиновников теми, кто является потребителем предоставляемых ими услуг. Это обеспечивало отбор кандидатов на основе их компетенций, а не близостью к правящей элите. Отбор основывался на так называемой «Merit system», принципами которой являлись:

- 1) Равные права людей из всех слоев общества, относящихся к различным расам и религиям, обладающие различными политическими взглядами, национальным происхождением, полом, возрастом, семейным положением или имеющих инвалидность;

- 2) Отбор исключительно на основе знаний, умений и способностей кандидатов, в результате честной и открытой конкуренции.

Обобщая изменения в концепции отбора кандидатов на должности государственной службы в Великобритании, можно сделать следующие выводы:

1) Основой эффективности является набор служащих на основе их профессиональных и деловых качеств («merit system») людьми, не являющимися государственными служащими, а представителями общества, являющимися потребителями их услуг;

2) Установка на преобладание так называемых «дженералистов», т.е. специалистов широкого профиля, которые в силу своей квалификации, могут свободно переходить из учреждения в учреждение, из министерства в министерство, из одной отрасли в другую.

Аналитики *Соединенных Штатов Америки*, изучающие проблему отбора кадров на государственную службу, пришли к похожим выводам. Причину низкой эффективности бюрократии они видят в так называемой «victor's spoils system», которая представляет собой назначение на должности людей, преданных новому правительству и увольнение служащих, занимавших должности при старом. По своей сути «victor's spoils system» является патронажной системой, реализующей принцип партийности и преданности «боссу».

В 1883 году Америка вслед за Англией приняла "Пендлтон акт", который вводил принцип квалификационных экзаменов для служащих. Также при Дж. Картере появилась Служба управления персоналом (Office of Personal Management – OPM), которая стала выполнять функции отбора кадров на должности в государственную службу. Служба управления персоналом также основывалась на «Merit system», реализуя принципы равных прав для различных категорий граждан и отбор кандидатов на основе их профессиональных качеств, навыков и умений.

Согласно новой схеме найма служба управления персоналам использовала письменные тесты для отбора кандидатов на должности низких рангов, и заочные экзамены, которые по своему содержанию являлись составлением рейтинга кандидатов на основе информации об их стаже, образовании и профессиональном опыте, для отбора на более высокие должности. Показатели сравнивались с идеальным рейтингом для вакантной должности, и комиссия отбирала трех кандидатов с наилучшим для данной позиции рейтингом. Окончательный выбор любого кандидата из представленных комиссией осуществлял кадровый менеджер.

Государственная служба во *Франции*, отличается четкой иерархией, кастовостью и преданностью государству. Отбор кандидатов на вакантные должности проводится на основе конкурса, что обеспечивает равный доступ к

службе, то есть реализацию принципа равных прав. Конкурс признается наиболее демократичным и эффективным способом отбора, так как позволяет выбрать наиболее способных и талантливых кандидатов. После прохождения конкурсных испытаний, жюри создается список кандидатов, проранжированных в соответствии с полученными баллами.

Сходной системой отбора кадров на государственную службу обладает *Германия*. У истоков госслужбы при Фридрихе-Вильгельме I чиновников набирали зачастую из числа офицеров. Личная преданность и верность были основными критериями для приема на должности служащих.

В 1973 году было создано Федеральное ведомство гражданской службы (Bundesamt für den Zivildienst), которое следит за соблюдением прав кандидатов на прием на должности в государственную службу. Также существует Федеральный комитет по кадрам, осуществляющий свою деятельность независимо, который рассматривает все важнейшие вопросы о претендентах на занятие государственной должности. Основным принципом отбора кандидатов является равенство доступа всех «немцев» к любой государственной должности в соответствии со своими способностями, склонностями, квалификацией и талантом. Согласно этому принципу, каждый имеет право быть назначенным на государственную должность, если обладает соответствующей профессиональной квалификацией. Федеральное ведомство внимательно следит за проявлениями дискриминации по религиозным, политическим и иным мотивам.

Назначение кандидатов на должности в государственной службе происходит после прохождения кандидатом экзаменов.

Такие страны Латинской Америки как Бразилия, Чили и Мексика в разное время пришли к признанию необходимости ограничения патронажа и проведению конкурсного отбора на вакантные должности в государственную службу.

Институционно-революционная партия *Мексики*, державшая власть с 1930 до 2000 г., реализовывала кадровую политику, которая основывалась на задачах текущего момента и личных предпочтениях политических лидеров. Вследствие подобной политики, государственная служба стала замкнутой корпорацией, в которую не имели доступа граждане.

В действующем законодательстве присутствуют процедуры отбора кандидатов на замещение вакантных должностей в государственную службу.

Наиболее разработанными из них являются процедуры отбора кандидатов на посты профессиональной карьерной службы – самостоятельного вида государственной службы, объединяющей деятельность служащих государственных органов и учреждений федеральной централизованной публичной администрации. Назначение на должности профессиональной карьерной службы осуществляется только с использованием публичных механизмов, включающих открытый конкурсный отбор, который могут пройти все желающие. Информация о вакантных должностях и конкурсе размещена на вебсайте, через который желающие пройти конкурсный отбор, могут подать заявку.

Отбор проводится в пять этапов. На первом этапе оцениваются представленные конкурсантами документы, с сохранением их анонимности, после чего выявляются психометрические показатели. Затем оцениваются общие способности конкурсантов. После этого конкурсанты принимают участие в письменных экзаменах, а завершающим этапом является собеседование. Помимо результатов, полученных во время испытаний, оцениваются способности претендентов и опыт работы.

Оценку кандидатов осуществляет отборочный комитет, состоящий из руководителя структурного подразделения по человеческим ресурсам соответствующего государственного учреждения и руководителя того подразделения, в котором появилась вакантная должность.

В *Бразилии* также с 1938 года введены открытые конкурсы на поступление на службу в государственный аппарат. Целью проводимых испытаний являются формирование профессиональной государственной службы и отбор компетентных и профессиональных специалистов среднего и высшего уровней управления. В *Бразилии* существует система заслуг, сходная с «Merit system», которая противопоставляется назначению по воле политиков.

Клиентелизм, то есть «круговая порука», привел к потере контроля центральными властями контроля над автономными агентствами, осуществляющими функции производства товаров и услуг, после чего власти вернулись к системе заслуг и открытым экзаменам на замещение вакантных должностей в государственном аппарате.

Конкурсный отбор имеет деперсонифицированный характер, что фактически исключает присвоение должности «по знакомству». После письменных экзаменов,

кандидаты направляются на обучение в Национальную школу публичной администрации, а затем снова сдают экзамены. Статус постоянного государственного служащего кандидаты получают после успешного прохождения трехлетнего испытательного срока.

Однако также наряду с открытым конкурсным отбором сохранен механизм политического назначения, который применяется при замещении постов государственных служащих высшей ступени (DAS: Direcao e Assessoramento Superior – высшего управления и консультирования).

В Чили в 1930-х годах было введено строгое ограничение патронажа, однако это привело к снижению дисциплины и потере преемственности на государственной службе, что усиливалось расширением государственных функций и увеличением числа автономных ведомств.

Для отбора кандидатов на замещение вакантных должностей государственных служащих проводится публичный деперсонифицированный конкурс, после чего специальный отборочный комитет оценивает кандидатов, учитывая образование, опыт работы и специальные навыки и умения. Однако в отличие от стран, где сама конкурсная комиссия принимает решение о назначении (Англия), в Чили это право имеет только руководитель государственного органа или службы. До 1996 года существовала система назначений доверенных служащих (*empleados de confianza*) Президентом Республики, однако после исследований, показавших наибольшую результативность компетентного и профессионального работника, был реализован принцип системы заслуги и при назначении этой категории служащих.

Нормативное обеспечение процессов отбора высших руководителей предоставляет Совет Высшей публичной дирекции, в состав которого входят Национальный директор гражданской службы и четверо членов, назначаемых Президентом и утвержденных сенатом. Министры также принимают участие в отборе кандидатов, составляя описание должности соответствующего руководителя, а Совет Высшей публичной дирекции контролирует отбор кандидатов в соответствии с этим описанием. Совет предлагает от трех до пяти кандидатов в том случае, если назначение на конкретную должность проводит Президент Республики.

Анализируя опыт Чили, можно сказать, что был сделан огромный шаг, последовательно осуществивший принцип системы заслуг при отборе каждой

категории государственных служащих, что обеспечило профессионализм, стабильность и преемственность работы государственного аппарата, с одной стороны, и создало гибкие механизмы, быстро реагирующие на изменения управленческой ситуации, – с другой.

В наиболее продвинутом в вопросе реформирования госслужбы государстве СНГ – *Казахстане* до 1998 года не был предусмотрен экзамен для отбора наиболее квалифицированных служащих на замещение вакантных должностей. Назначения и поступление на службу на условиях контракта привели к низкой стабильности кадров. Только за один 1998 год сменяемость кадров на государственной службе достигла 22 процентов.

При смене одного руководителя местного органа исполнительной власти, министерства или ведомства, сменялся практически весь состав служащих подведомственных им аппаратов, что зачастую было неоправданно. Патронаж в Казахстане, так же, как и victor's spoils system в Америке привел к низкой стабильности кадров и в результате сложилась ситуация, в которой служащие старались угодить своему начальнику, а не приносить пользу государству.

При отборе кадров на государственную службу также не учитывался пункт 4 статьи 33 Конституции Республики Казахстан (Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года), гарантирующий равное право граждан Республики на доступ к государственной службе. Для реализации этого права необходим был обязательный конкурс для отбора наиболее профессиональных кандидатов. Необходимо также было создать квалификационные требования к категориям должностей, которые являются эффективным способом, позволяющим отобрать соответствующих по образованию и опыту работы граждан. От квалифицированного отбора кадров зависит качество государственной службы.

Однако необходимость проведения конкурса для обеспечения равного доступа к государственной службе всех категорий граждан и создания квалификационных требований не учитывалась в Казахстане, что привело к формированию формального резерва кадров, практически не использующегося при выборе кандидатов на должности.

Планировалось также создать республиканский центр данных о кадрах государственных служащих, в который должен был осуществляться

предварительный запрос при поступлении на службу. Однако, эта идея так и не была осуществлена.

В Стратегии развития «Казахстан 2030» была поставлена цель выбора кандидатов на замещение должностей госслужбы из всех сегментов общества, через проведение конкурса.

Указом Президента 18 сентября 1998 года (Указ Президента от 18.09.1998 N 4073 "О мерах по дальнейшей оптимизации системы государственных органов Республики Казахстан») было создано Агентство Республики Казахстан по делам государственной службы, находящееся непосредственно в подчинении главы государства. На него была возложена задача по отбору «наиболее подготовленных, честных граждан, являющихся патриотами своей Родины», а также само проведение конкурса.

Современная модель госслужбы в Казахстане строится на принципе меритократии, то есть личных заслуг, который реализуется через отбор чиновников через открытый конкурс из различных сегментов общества. Таким образом реализуется одно из двух важнейших условий качественной государственной службы – равенство доступа к государственной службе выходцам из различных слоев общества на основе личных заслуг, в результате конкурсного отбора.

Второе условие качественной государственной службы – установление квалификационных требований ко всем административным должностям, было выполнено законом «О государственной службе» (Закон Республики Казахстан «О государственной службе» от 23 июля 1999 года № 453). Согласно этому закону, кандидаты, продемонстрировавшие во время конкурса хорошие знания и навыки, зачисляются конкурсной комиссией в кадровый резерв, откуда уже без конкурса могут быть зачислены на должности в государственной службе.

Таким образом, можно сказать, что Казахстан поддерживает современные направления трансформации отбора на государственную службу, принятые во всем мире – уход от патронажа и клиентелизма и установление меритократии, основанной на открытом конкурсном отборе. Эти критерии дают основание полагать, что Казахстан в ближайшем будущем будет активно развиваться и переходить к более эффективной модели развития общества, основанной на открытости, прозрачности и подотчетности, что несомненно является необходимым условием для повышения конкурентоспособности страны на мировой арене.

В *Китае* принята многоступенчатая система отбора кандидатов на руководящие должности. Руководящие работники обязаны соответствовать требованиям, не только предъявляемым работникам партийных и государственных органов, но и распространяющимся на рядовых служащих. К данным требованиям относится стаж работы на нижестоящих должностях, специальное или высшее образование, прохождение обязательной подготовки в специализированных учреждениях и т.д.

С 2006 года экзамены для кандидатов на замещение вакантных должностей на государственной службе состоят из письменного и устного экзаменов, во время которых проверяются как общие знания, так и знания о государственной службе и работе, на которую претендует кандидат. Также кандидату может быть предложено написать доклад по какой-либо проблеме (Закон Китайской Народной Республики "О государственных служащих"). Содержание экзаменов учитывает квалификации и способности, необходимые для категории служащих, к которой относится вакансия.

Наем работников строго отслеживается, существуют также наказания для работников, принявших на службу некомпетентных кандидатов.

Целью современного этапа развития госслужбы в КНР является образование корпуса управленцев, владеющих партийной идеологией, высокой квалификацией, однако не подверженных влиянию кланов.

В Китае приняты открытые экзамены, в ходе которых отбираются наиболее профессиональные и компетентные претенденты на должности старших сотрудников секторального уровня и ниже. Прием государственных служащих также регламентируется Законом «О государственных служащих».

На должности центрального госаппарата кандидатов отбирает Министерство кадров, а на должности местного уровня – органы провинциального значения. Критерии отбора устанавливают кадровые органы при участии административных органов по здравоохранению. Списки кандидатов, рекомендуемых к принятию на службу, оглашаются, а затем по прошествии определенного времени передаются в соответствующие органы для назначения на должности.

Также Законом установлена категория «должностей по приглашению». Приглашения могут быть как на важные специальные должности, так и на вспомогательные. Служащие, получившие приглашение, могут быть отобраны как в результате экзамена, так и без него, если кандидат обладает достаточной

квалификацией. Однако, такие приглашения не распространяются на должности, на которых служащий имеет доступ к государственной тайне.

Можно сказать, что современное реформирование государственной службы в Китае вбирает в себя как «merit system», распространенную в Европе и включающую конкурсный отбор, так и традиции Китая. Другими словами, служащие должны проявить необходимую компетентность и одновременно, по словам самих китайцев, быть «политически сознательными, и экспертами, и красными» [5].

Особого внимания при анализе реформирования госслужбы заслуживает *Канада*. По данным международной антикоррупционной организации «Transparency International», она входит в число десяти наиболее честных государственных служб в мире. Канадцы ждут от своей государственной службы высоко квалифицированной работы.

Большой процент изменений при реформировании государственной службы в Канаде касается проблем, связанных с человеческим ресурсом, при этом ведущее место отдается вопросам этики.

Госслужба Канады имеет «ценностно-ориентированный» характер, что включает в себя: демократические (наличие общественного интереса), профессиональные (принцип меритократии), этические (честность) и универсальные ценности (универсализм, гуманность). Эти ценности обеспечивает плавную смену правительств, обеспечивая преемственность.

Главный принцип, по которому строится работа госслужбы – меритократия. Система открытого правительства влияет на открытость государственной службы, находящейся под наблюдением различных правительственных структур и самих граждан.

При приеме на должности в государственной службе действует закон о равенстве, который открывает возможности работы перед всеми слоями общества: женщинами, меньшинствами, этносами.

Приемом на должности занимается комиссия государственной службы, которая является независимым агентством, отчитывающимся непосредственно перед Парламентом Канады. В ее обязанности входят подбор персонала с момента вступления на госслужбу до назначения на должности.

Можно сказать, что государственная служба Канады является одной из самых продуктивных и честных в мире. Основываясь на принципе личных заслуг

(меритократии), отказавшись от патронажа и осуществляя равенство для всех категорий граждан, государственная служба предоставляет высокое качество услуг и вызывает доверие у граждан, как и госслужба Великобритании. Рассмотрим подробнее опыт построения моделей гражданской службы этих двух государств.

Заключение

Участие в формировании деятельности коллегиальных органов в гражданской службе – важное самостоятельное направление деятельности. Отчасти оно может рассматриваться как вспомогательное средство, обеспечивающее эффективную реализацию контрольно-надзорного полномочия. Привлечение центров оценки призвано придать большую объективность работе коллегиальных органов, обеспечить их профессионализм и независимость.

Актуальная проблема отечественной гражданской службы- повышение эффективности аттестации служащих, превращение ее в действенный инструмент, обеспечивающий высокий профессионализм кадров государственного аппарата. Одновременно метод центра оценки должен стать правовым средством освобождения государственного аппарата от малокомпетентных и низкопрофильных лиц.

В рамках исследования «Обоснование модели сетевого центра оценки кандидатов для поступления на государственную гражданскую службу и граждан в период ее прохождения», проведенного Российской академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации в 2015 году, были разработаны механизмы и обоснована организационная структура, реализующая оценку знаний государственных гражданских служащих. К сожалению, практика показывает, аттестация служащих проводится формально. Пока она не стала средством, с помощью которого обеспечивается поддержка служащими высокого уровня профессиональной подготовки. В основном это объясняется тем обстоятельством, что формирование аттестационных комиссий осуществляется руководителем государственного органа, следовательно, комиссии находятся под контролем руководителя и говорить в этом случае об их независимости и объективности весьма проблематично. Подобные проблемы помогут решить сетевые оценочные центры, реализующие кадровые сервисы по тестированию поступающих на государственную службу, позволяют стандартизировать применяемые инструменты для отбора, оценки и развития государственных служащих, обеспечивают и поддерживают единую базу данных кандидатов на вакансии государственной гражданской службы. Центр позволил, интегрируя и консолидируя передовые технологии в сфере отбора, оценки и подготовки эффективных кадров госслужбы, функционировать как внешний элемент

кадровой службы государственного органа, обеспечивая ее комплексом дополнительных сервисов, а также обеспечивая интеграцию сервисов для различных государственных органов в едином Центре.

Список использованных источников

1. Меньшова В.Н., Ступак И.М. Кадровая работа в сфере государственного и муниципального управления: зоны риска // Современные исследования социальных проблем. – 2011. – №3. – Т. 7.
2. Вакансии госслужбы. URL: (<http://gosszlzhba.gov.ru/Vacancy>) (дата обращения: 15.06.2014).
3. Президентский резерв управленческих кадров. URL: (<http://gosszlzhba.gov.ru/rezerv>) (дата обращения: 15.06.2014).
4. Оболонский А.В. Государственная служба Великобритании: традиции и поиск новой парадигмы. URL: (<http://ecsocman.hse.ru/data/905/482/1209/%D0%9E%D0%B1%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%BD%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B9%2057-80.pdf>) (дата обращения: 15.06.2014).
5. Государственная служба КНР. Вводные замечания. URL: (<http://mybiblioteka.su/tom2/1-53106.html>) (дата обращения: 15.06.2014).