

Федеральное государственное автономное образовательное
учреждение высшего образования
«Южно-Уральский государственный университет»
(национальный исследовательский университет)
Юридический институт
Кафедра «Теория государства и права,
конституционное и административное право»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Заведующий кафедрой
_____ Е.В. Титова
_____ 2017 г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

**КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ
СЛУЖБЕ: СОСТОЯНИЕ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ**
ЮУрГУ – 38.04.02.2017.251 Юм

Руководитель магистерской
диссертации
к.и.н., доцент
_____ Г.А. Васильева
_____ 2017 г.

Автор магистерской
диссертации
магистрант группы Ю-251
_____ Ф.Р. Каримов
_____ 2017 г.

Нормоконтролер
_____ К.С. Филистович
_____ 2017 г.

Челябинск 2017

Федеральное государственное автономное образовательное
учреждение высшего образования
«Южно-Уральский государственный университет»
(национальный исследовательский университет)
Юридический институт
Кафедра «Теория государства и права,
конституционное и административное право»

УТВЕРЖДАЮ
Заведующий кафедрой
_____ Е.В. Титова
_____ 2017г.

ЗАДАНИЕ
НА МАГИСТЕРСКУЮ ДИССЕРТАЦИЮ
Каримов Фархат Розыкулыевич

(Фамилия, Имя, Отчество)

Группа Ю-251

1 Тема работы
Кадровая политика на государственной гражданской службе: состояние и пути совершенствования

утверждена приказом по университету от _____ 20__ г. № _____

2 Срок сдачи законченной работы _____ 20__ г.

3 Исходные данные к работе
Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года; Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27.05.2003 N58-ФЗ; Указ президента РФ от 11.08.2016 N403 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016-2018 год»

4 Перечень вопросов, подлежащих разработке
понятие и сущность кадровой политики на государственной гражданской службе, изучить основополагающие начал реализации кадровой политики, проанализировать состояние кадровой политики на современном этапе, выявить проблемы развития изучить механизм и способы воплощения кадровой политики, рассмотреть пути её совершенствования

5. Календарный план

Разделы выпускной квалификационной работы	Дата выполнения
Введение	Апрель 2017
Глава 1. Государственная кадровая политика в системе государственного управления	
1.1. Сущность кадровой политики: методология, черты и принципы	Апрель 2017
1.2. Кадровая политика как системный элемент государственного управления	Апрель 2017
1.3. Состояние кадровой политики на современном этапе	Апрель 2017
Глава 2. Реализация государственной кадровой политики	
2.1. Механизм реализации государственной кадровой политики на государственной гражданской службе	Май 2017
2.2. Методы обеспечения государственной кадровой политики	Май 2017
2.3. Антикоррупционные механизмы в системе государственной гражданской службы и кадровой политики	Май 2017
Глава 3. Совершенствование государственной кадровой политики	
3.1. Планирование карьеры государственного служащего	Май 2017
3.2. Стимулирование и мотивация деятельности государственного гражданского служащего	Июнь 2017
Заключение	Июнь 2017

Руководитель работы,

должность, научная степень _____

Васильева Г.А.

«___» _____ 2017 г.

Автор работы,

Магистрант группы Ю-251 _____

Каримов Ф.Р.

«___» _____ 2017г.

АННОТАЦИЯ

Каримов Ф.Р. магистерская диссертация
«Кадровая политика на государственной
гражданской службе: состояние и пути
совершенствования»: ЮУрГУ, Ю-251, 79с.,
библиогр. список – 74 наим.

Объектом исследования выступают общественные отношения, возникающие в сфере регулирования кадровой политики государственного управления.

Целью исследования является исследование формирования и реализация кадровой политики на государственной гражданской службе, предложение путей ее совершенствования.

Достижение данной цели исследования непосредственно связана с решением следующих задач:

- 1) проанализировать понятие и сущность кадровой политики на государственной гражданской службе,
- 2) рассмотреть принципы, проанализировать современное состояние кадровой политики;
- 3) изучить механизм и методы реализации кадровой политики;
- 4) выявить проблемные вопросы реализации кадровой политики на государственной службе и предложить пути ее совершенствования.

Ключевые слова: кадровая политика, кадровый потенциал, кадры, государственная гражданская служба, правовое регулирование.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	6
ГЛАВА 1. ГОСУДАРСТВЕННАЯ КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ	
1.1. Сущность кадровой политики: методология, функция и черты.....	9
1.2. Кадровая политика как системный элемент государственного управления.....	16
1.3. Состояние кадровой политики на современном этапе.....	20
ГЛАВА 2. РЕАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ	
2.1. Механизм реализации государственной кадровой политики на государственной гражданской службе	29
2.2. Методы обеспечения реализации государственной кадровой политики	32
2.3. Антикоррупционные механизмы в системе государственной кадровой политики.....	45
ГЛАВА 3. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ	
3.1. Планирование карьеры государственного гражданского служащего.....	55
3.2. Стимулирование и мотивация деятельности государственных гражданских служащих.....	60
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	68
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ	71

ВВЕДЕНИЕ

Одним из самых важных аспектов функционирования каждой организации являются кадры. В современных реалиях, кадровая политика имеет большое значение, так как именно от этого будет зависеть продуктивность деятельности и развития государства. Именно поэтому высокое значение для развития нашей страны имеет совершенствование государственной кадровой политики.

Актуальность выпускной квалификационной работы заключается в нескольких аспектах. Прежде всего, следует отметить, что в современных условиях в российском обществе государственная кадровая политика становится все более важным фактором эффективного социального управления. Ее роль постоянно возрастает вместе с ростом влияния человеческого фактора на решение социальных проблем. Для того чтобы государственная кадровая политика стала действенной и результативной, необходима ее оптимизация как социального института.

Актуальность также обусловлена потребностями социальной практики и недостаточной разработанностью теоретико-методологических основ регулирования кадровых процессов в государственной службе.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и принятые в его развитие другие нормативные правовые акты, содержат бланкетные нормы, нормы, имеющие двусмысленное толкование, и явные правовые пробелы.

Серьезная проблема заключается в том, что не обеспечивается в должной мере взаимосвязь реформы государственной службы с бюджетной, административной, судебной и военной реформами, реформой местного самоуправления и другими преобразованиями в сфере государственного управления, что в свою очередь связано с недостаточной изученностью проблем государственной кадровой политики.

Объект исследования выступает государственная гражданская служба РФ, а предметом является государственная кадровая политика на государственной гражданской службе.

Целью выступают: исследование формирования и реализация кадровой политики на государственной гражданской службе, предложение путей ее совершенствования

Для достижения поставленных целей поставлены следующие задачи:

- проанализировать понятие и сущность кадровой политики на государственной гражданской службе,
- рассмотреть принципы, проанализировать современное состояние кадровой политики;
- изучить механизм и методы реализации кадровой политики;
- выявить проблемные вопросы реализации кадровой политики на государственной службе и предложить пути ее совершенствования.

Степень разработанности. Разработка и реализация государственной кадровой политики - одна из важнейших проблем современной России, переживающей глубокие преобразования в политической, социальной, экономической и духовной сферах. Успех этих преобразований во многом зависит от состояния кадрового потенциала российского общества, его способности и возможности обеспечить эффективное регулирование государством общественных отношений в интересах поступательного развития страны.

Отдельные проблемы формирования кадровой политики на государственной службе рассматривались в научных работах, посвященных изучению экономических, психологических аспектов развития кадрового потенциала государственной: А.Н. Аверин, Н.М. Антошина, В.Ю. Бельский, В.А. Баркина, А.В. Волкова, А.И. Турчинова, И.Н. Осиповой, и др.¹

¹ Баркин В.А. Актуальные проблемы современной кадровой политики в системе государственной службы // научно-практический журнал Северо-Западной академии государственной службы. – 2005. – № 3; Турчинов А.И. Кадровая безопасность России:

Существенным для раскрытия темы исследования явилось изучение работ, определяющих подходы ученых к пониманию государственной кадровой политики и механизмов ее реализации: В.М. Анисимова, Е.В. Охотского, И.Н. Панина, А.И. Турчинова и др.¹

Методологическая основа работы включает использование системного и диалектического методов познания. В работе применен ряд общенаучных (анализ и синтез, моделирование, логический и др.), и частно-научных (формально-юридический, конкретно-исторический) методов.

Теоретическая значимость. В работе раскрываются различные подходы к пониманию кадровой политики, проводится разностороннее рассмотрение функций кадровой политики

Практическая значимость заключается в том, что материалы исследования могут быть использованы в практической деятельности кадровых подразделений органов государственного управления.

Научная новизна состоит в раскрытии понятий «Кадровая политика», «Кадры», сравнены разные категории принципов, функций и методов кадровой политики, предложены методы совершенствования.

Структура

Работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованных источников и литературы.

постановка проблемы // Государственная служба. - 2010. – № 4.; Осипова И.Н. К проблеме классификации управленческих взаимодействий на государственной службе // Вестник ПАГС. – 2009. – № 11 (19); Аверин А. Н. Профессиональная подготовка кадров / А. Н. Аверин. М.: Альфа-Пресс, 2011; Антошина Н.М. Формирование и опыт реализации программ развития системы государственной гражданской службы // Социология власти. 2011. № 2.; Бельский В.Ю., Журавлев Д.А. Принципы и приоритеты формирования государственной кадровой политики России // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 2.;

¹ Охотский Е.В. Государственная кадровая политика и особенности ее реализации в системе государственного управления//Государственная и муниципальная служба: проблемы становления и развития: Тез. докл. Уральской региональной научной конференции. – Пермь, 1998; Турчинов А.И. Государственная кадровая политика как ценностный ресурс государственного управления. - Ростов-на-Дону, 2000; Анисимов В.М. Сущность механизма формирования и реализации государственной кадровой политики//Государственная кадровая политика и механизм ее реализации: Материалы методологического семинара. – М., 2002.

ГЛАВА 1. ГОСУДАРСТВЕННАЯ КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

1.1. Сущность кадровой политики: методология, черты и принципы

Новейшие вопросы уровня развития общества определяют необходимость изменений в системе власти и государственного управления¹. Юридические формы государственной деятельности под воздействием объективно-диалектических и волеустановленных факторов развиваются в содержательном и видовом смысле, что дает основания выделять наряду с традиционными новейшие подходы к систематизации². Наглядным примером является ситуация с кадровыми процессами и отношениями в системе государственной гражданской службы³.

Развитие определяет высокие стандарты к человеческим возможностям, которые являются ее ценнейшим ресурсом⁴. Стоит сказать, что ключевым вектором в совершенствовании и реализации государственной кадровой политики должно быть укрепление уровня профессионализма, максимальное задействование знаний и навыков государственных служащих в интересах общества и государства⁵. Кроме того, повышение организационной культуры в органах государственной власти будет стимулировать трудовую отдачу, востребованность профессионализма⁶.

Принято, что дефиниция «политика» (греч. «politika» – государственные общественные дела; «polis» – город-государство) получила своё

¹ Оболонский А.В. Реформирование государственной службы: этико-нравственный аспект // Право и управление: XXI век. Интернет-журнал. – 2008. – № 1 (2).

²Тонков Е.Е. Указ. соч.

³Турчинов А.И. Кадровая безопасность России: постановка проблемы // Государственная служба. – 2010. – № 4. – С. 20.

⁴Там же. – С. 25.

⁵Баркин В.А. Актуальные проблемы современной кадровой политики в системе государственной службы // научно-практический журнал Северо-Западной академии государственной службы. – 2005. – № 3. – С. 19.

⁶Турчинов А.И. Указ. соч. – С. 20.

распространение благодаря работе древнегреческого философа Аристотеля, названного им «Политика». По формулировке философа, политика – это цивилизационная форма общности, которая служит достижению общего блага» и «счастливой жизни». Такой моделью Аристотель видел античный полис.

В настоящее время политическая наука располагает множеством толкований понятия «политика». Однако, в каждом из вариантов определения делается акцент на разных аспектах этого сложного феномена.

Никколо Макиавелли в своём определении политики выделяет инструментальный (прагматический) подход. Для него значение политики выражена в противоборстве за власть. Мыслитель, определяя политику, говорит, что она заключена в следующем: «совокупность средств, которые необходимы для того, чтобы прийти к власти, удержаться у власти и полезно использовать ее»¹.

В. И. Ленин при выражении понятия политика использует институциональный подход, в результате чего дано следующее определение: «политика есть участие в делах государства, направление государства, определение форм, задач, содержание деятельности государства».

Политику, как определенные действия, своей целью преследующие обретение, удержание и использование власти, называет М. Вебер. В своих трудах он утверждает, что политика «означает стремление к участию во власти, будь то между государствами, будь то внутри государства между группами людей, которые оно в себе заключает».

Достаточно емкое по своему содержанию определение политики предложено В.П. Пугачевым: «...деятельность социальных групп и индивидов по артикуляции (осознанию и представлению) своих противоречивых коллективных интересов, выработке обязательных для всего общества решений, осуществляемых с помощью государственной «власти»².

Термин «кадры» в переводе с французского языка (*cadres* — личный

¹Макиавелли Н. Государь: Сочинения. – М.: ЗАО Изд-во ЭКСМО – Пресс 2001.

² Пугачев В.П. Политология: справочник студента. М., – 2001. – С. 48.

состав) обозначает ключевое (штатное) формирование работников организации. Французский язык начал использовать его в начале новой эры приняв из латинского языка (*quadratus* — четырехугольник, квадрат, рамка). В основном данный термин применялся к военным организациям, т. е. это та самая единица, которая составляет основу воинского подразделения. В последующем в европейских странах его стали использовать для обозначения штатного состава ратников в армии, в отличие от ополченцев. В невоенном смысле это слово стало широко употребляться в XIX в.

Большинство авторов сегодня единодушны в том, что кадры — это категория политическая и общественно-экономическая, состоящая из постоянного состава квалифицированных работников государственных или негосударственных органов, учреждений, организаций, предприятий. Это основной состав органа, организации, учреждения, предприятия, обеспечивающий их успешное функционирование.

В широком смысле, кадры - это определенные объединения людей, единых общностью трудовых полномочий с соответствующими организациями и учреждениями. Если подходить более углублённо к характеристике дефиниции «кадры», то под кадрами следует называть общность лиц, исполняющих функции организации или должностных лиц в соответствии с трудовым или иным договором, либо безвозмездно, находясь в кадровом резерве.

К примеру, деятельность общественной организации без формального закрепления, без волонтеров, самих участников и руководителей невозможна. Само существование такой организации невозможно. Значит, любая организация не может существовать без кадрового состава.

Под кадровой политикой следует понимать систему действий субъектов управления по реализации имеющихся теоретических познаний, принципов, взглядов и управленческих процедур государственных органов и негосударственных организаций, в целях установления задач и характера этой политики, определения форм и методов управления персоналом.

Научная школа РАГС, занимающаяся разработкой теории кадровой политики, понимает ее как отражение тактики формирования, профессионального развития и рационального использования кадрового потенциала общества. Пожалуй, речь здесь идет не столько о кадровом потенциале, сколько о трудовых ресурсах, о трудовых источниках, реализующиеся в кадровый потенциал государства в связи с деятельностью компетентных органов.

В каждой стране существует своя общенациональная кадровая политика. В общенациональной кадровой политике государственная кадровая политика занимает центральное место¹.

В широком смысле слова под государственной кадровой политикой понимается форма нормативно определенных целей, задач, приоритетов и принципов деятельности государства по регулированию всех кадровых процессов и отношений в стране.

В узком смысле государственная кадровая политика — это выражение стратегии государства по формированию, востребованию, профессиональному развитию и рациональному использованию кадрового потенциала страны; это наука и искусство регулирования кадровых процессов и отношений в стране².

Понятие «кадровая политика» шире понятия «государственная кадровая политика». Субъектами кадровой политики теперь выступают не только государство, но и политические партии, общественные организации, бизнес-структуры, которые проводят свою кадровую политику, формируя и выстраивая свою стратегию и тактику работы с персоналом. Ключевую роль здесь заключается в том, чтобы их кадровая политика не пересекала рамки нормативно-правового регулирования кадровой политики³.

¹См.: Анисимов В. М. Кадровая служба и управление персоналом организации.— М., 2003; Лукьяненко В. И. Государственный аппарат России: проблемы организации, управления, контроля.— М.: Изд-во РАГС, 2004; Государственная кадровая политика и механизмы ее реализации / под общ. ред. А. И. Турчинова.— М.: РАГС, 2002, и др.).

²См.: Черепанов В. В. Указ. соч. — С. 345.

³ Турчинов, А.И. Человеческий капитал как фактор кадровой безопасности государства и общества // Человеческий капитал. 2012. — № 9 (45). — С. 21-23.

Многие ученые утверждают, что теоретико-методологическую базу на данный момент определяют несколько групп концепций.

Особое место среди них занимают следующие:

- идея кадров (кадровый менеджмент, концепция кадровых возможностей);
- политическая концепция (вопросы разграничения либерализма и государственного патернализма в сфере кадрового управления, урегулирования кадровых и социальных противоречий органов государственной власти);
- совершенствования общества.

Изучение кадровой теории, основанной на эмпирических знаниях, позволяет выделить несколько подходов к регулированию кадровых процессов: корпоративный, идеологический, деятельностный. Следует особо выделить деятельностный подход в процессе реализации кадровой политики. В соответствии с данным подходом политика рассматривается как руководящая и регулирующая деятельность, как специфическая управленческая деятельность¹. Указанные идеи изучаются, прежде всего, в социологических и управленческих науках, которые не затрагивают область юридической науки. Новейшие преобразования, которые проводят органы власти путем принятия управленческих решений, основаны на специальной нормативно-правовой базе, в особенности на идеях трансформации в соответствующей сфере менеджмента².

Деятельностный подход определяет основные критерии профессиональным и этическим особенностям состава организации в кадровой политике; ограничением функциональной структуры субъекта кадровой политики; контролю в сфере публичного управления через правоохранительные органы, средства массовой информации, общественные

¹Колчина В.С. Политико-управленческие решения: особенности подготовки, принятия и реализации органами власти // Вестник ПАГС. - 2006. – № 11. – С. 72.

²Арсеньева Т., Бажин И. Социальные механизмы деятельности власти // Власть. – 2009. – № 4. – С. 32.

организации¹.

Концепция (от латинского «conception» - понимание, система) понимается, как специфический способ восприятия каких-либо идей, явлений для их изучения; ключевая мысль; основной замысел².

Кадровая политика – это ряд обоснованных и обусловленных объективной необходимостью мероприятий органами государственной власти в целях совершенствования и дальнейшего улучшения кадрового потенциала. Кадровой политики объективно необходимо обеспечивать реализацию государственной политики в совокупности.

Профессор А.И. Турчинов называет основными элементами системы кадровой политики следующие:

- психологический аспект служебной деятельности;
- трудовую экономику, экономическую социологию;
- концепцию менеджмента, теорию государства и права;
- государственной службы.

Другие ученые в понимании содержания кадровой политики придерживаются позиций о системе мотивирующих механизмов и социальной защиты кадров³. В теории менеджмента сущность кадровой политики составляют следующие понятия:

- объект и субъект кадровой политики;
- базовые принципы кадровой политики;
- цели и задачи реализации кадровой политики;
- другие⁴.

Государственная кадровая политика взаимосвязана с разработкой тактики совершенствования и реализации кадрового потенциала. За предшествующие годы существенному развитию понимания государственной кадровой политики

¹Турчинов А.И. Указ. соч. – С. 21-22.

²СЭС. - М.: «Советская энциклопедия», 1988. – С. 625

³Турчинов А.И. Социальное измерение государственной кадровой политики // Человек и труд. – 2001. – № 7.

⁴Кибанов А. Разработка кадровой политики организации // Кадровик. Кадровое делопроизводство. – 2009. – № 1.

поспособствовали работы В.А. Сулемова, А.И. Турчинова, В.М. Анисимова, А.А. Хохлова и других ученых.

В своих работах проф. В.А. Сулемов демонстрировал, что в базисе государственной кадровой политики расположен человек; кадровая политика разрабатывается с целью активного развития человека, целесообразному использованию его навыков и профессиональных умений, создания соответствующих гарантий¹.

Федеральный закон №79-ФЗ от 27 июля 2004 года «О государственной гражданской службе Российской Федерации» пункте 1 статьи 60 впервые предложил два принципа:

1. Назначение на должность гражданской службы гражданских служащих с учетом их заслуг в профессиональной служебной деятельности и деловых качеств;

Указанный принцип подразумевает scrupulous учета за личным делом каждого чиновника. Сам принцип требует высокой объективности в системе оценивания служебной деятельности и поведения государственных служащих.

2. Совершенствование профессионального мастерства гражданских служащих.

Развитие мастерства может быть осуществляться постоянным профессиональным обучением чиновников, а кроме того проведением контрольных мероприятий через аттестации и экзамены.

В свою очередь, если смотреть на вопрос принципов шире, то их можно классифицировать на три группы: базовые, специальные и частные.

Базовые – конституционные принципы, которые определяют сущностные черты кадровой политики. Среди них названы принципы законности, системности, открытости, гуманизма и другие.

Специальные выражают функциональное предназначение, приоритеты, содержательные элементы государственной кадровой политики. Среди этих

¹Сулемов В.А. Государственная кадровая политика в современной России. – М., 2005. – С 139.

принципов перечислены следующие: равный доступ к государственной службе, подбор кадров по их профессиональным, деловым и нравственным качествам, профессионализм и компетентность кадров и другие.

Среди частных, которые регулируют функционирование отдельных элементов кадровых процессов на государственной службе, выделены принципы поиска, подбора и отбора госслужащих, служебного роста, профессионального развития, управления персоналом и другие.

Регулирование вектора развития кадровых процессов и отношений возможно только при применении общих, специальных и частных принципов государственной кадровой политике государственными органами и должностными лицами.

Таким образом, в системе государственной службы кадровая политика является тактикой государства по совершенствованию и содержанию престижа её кадрового потенциала, подбору и распределению кадрового состава¹. Это сфера знаний и мастерство систематизации профессионального кадрового состава.

1.2 Кадровая политика как системный элемент государственного управления

Система государственного управления, которая полагается на принципы концентрации и децентрализации, является новой для российского государства и определяет необходимость формирования новых идей кадровой политики.

В.В. Лобанов считает, что незавершенность этапов развития системы государственного менеджмента: систематизация законодательства, развитие исправно действующих институтов и организаций – является спецификой Российского государства. Значит, востребованы вопросы развития новейших и совершенствования действующих институтов, кроме того повышение их

¹ Пишулин О.В. Кадровая политика и гражданское общество: новейшие решения // Ценности и смыслы. 2012. – № 2. – С. 30-40

максимальной отдачи в системе повышенного ограничения бюджетных расходов и набирающего скорость проведения организационных и институциональных реформ.

«Кадры» – являются ключевой основой термина «кадровый потенциал». На современном этапе кадры – необходимый основополагающий ресурс органов государственной власти. Кадровыми возможностями общества считается часть профессионально обученных людей, которые в силу наличия навыков и умений способны участвовать в существующих вида деятельности¹.

В.В. Черепанов считает, что кадровый потенциал представляет собой навыки и возможности человеческих трудовых ресурсов страны, связанных с исполнением должностных обязанностей. Кадровый потенциал состоит из кадрового обеспечения служащих и кадрового резерва, который возможно включить к исполнению должностных обязанностей.

Развитие служебного потенциала представляет собой динамично развивающуюся модель профессионального потенциала государственной службы, так как система органов государственной власти подвержена постоянно изменяющимся требованиям, которые предъявляются персоналу².

Особое значение для совершенствования современной государственной службы и роста её потенциала находится в концептуальном изучении миссии, без которого процесс развития лишается базисных основ.

Как пишет А.И. Турчинов, в теоретической разработке вопросов государственной службы до нынешнего времени не образовалось общего подхода к толкованию сущности государственной службы³.

Государственный менеджмент, его кадровые процессы, государственная гражданская служба, как понятие в целом, как механизм оказались поделены на

¹ Марьина Н.А. Государственное управление кадровой политики государственных служащих // Молодой ученый. 2015. – № 10 (90). – С. 300

² Сороко, А. В. Кадровый потенциал государственной гражданской службы: формирование, развитие и управление / А. В. Сороко. - Издательство «Научная книга». М.: – 2011. – С 131

³ Турчинов А.И. Указ. соч. – С. 20.

составные части, и образованными различными профессиональными кластерами (науки о праве, экономические дисциплины, наука о политических процессах, социальные, философские и другие). Из этого следует, что необходима методология государственного менеджмента как способ изучения государственности, построения государственности и менеджмента государственностью.

В статье, которую написал А.И. Турчинов, предлагается уточнённая дефиниция государственной службы как механизма регулирования деятельности и сношений государственных служащих, органов государственной власти по реализации и исполнению должностных полномочий.

Несмотря на то, что процесс управления является универсальным, новые механизмы общественных сношений создают иную систему менеджмента, потому что видоизменяется объект, на который направлено управление.

Механизм социального менеджмента определяет оказание непрерывное воздействие на объекты управления.

Объектами управления называют пространство социальных сношений и их конкретные организационные методы. Объекты управления связаны с существенными обстоятельствами уровня социального развития общества. Развитие общественных отношений, их идей и взглядов, смысла развития экономико-политических сношений образуют новейшие органы. Следовательно, образуется новые механизмы менеджмента¹.

Единство системы заключается в единстве задач и целей, отношений субъекта и объекта менеджмента. На основании этого, уточненное понятие «кадры» обозначает часть механизма управления: объект менеджмента в части исполнения функций и задач менеджмента по созданию трудового потенциала.

¹ Некрасов, В.Н., Пивоваров И.В. Современные механизмы повышения эффективности реализации государственной кадровой политики // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2013. – № 2. – С. 62-68.

Общественный менеджмент является широким в понимании термином, состоящим из ряда элементов, и поэтому раскрытие понятия «кадры» должно осуществляться дихотомичными уровнями и критериями.

Перед кадрами стоят следующие задачи:

- 1)исполнение должностных полномочий;
- 2)определение ресурсов потенциала государственности;
- 3)решение вопросов общественного менеджмента, начиная проблемами механизма экономико-политических, общественных сношений, заканчивая способствованием целесообразной деятельности конкретных организаций.
- 4)и иные.

Ключевое значение в настоящее время имеют кадры государственного и местного управления.

От того, насколько качественно и профессионально они относятся к исполняемым обязанностям, зависит уровень квалификации кадров, вектор в системе социальных сношений. Правовая форма влияния органов государственной власти на социум, на жизнь населения находит своё отражение в нормативных правовых актах.

В.В. Черепанов считает, что кадровая политика государства – общественное явление, демонстрирующее рациональные причинно-следственные связи развития кадровых процессов и сношений в государстве, определяет посредством идей и задач, основополагающих начал.

Касательно кадровой политики и её места в системе государственной гражданской службы В.В. Черепанов пишет, что она является тактикой государства в сфере управления и развития кадрового потенциала.

Систематизация кадров в соответствии с видами общественного менеджмента также утверждает базу для подобной классификации кадровой политики:

- 1) кадровая политика государства;
- 2) кадровая политика муниципального уровня;
- 3) общественных и некоммерческих организаций;

4) политика коммерческих организаций.

Кадровую политику государства и кадровую политику муниципального уровня можно выделить, как политику публичного уровня. Последние два уровня можно связать по цели, на которую воздействует. Таким образом образуется кадровая политика соответствующая регулированию отношениям коммерческих и некоммерческих организаций.

Систематизация кадровой политики и её целостность в значительной части основывается на классификации кадров согласно кадровому потенциалу. Примерами такой классификации являются по правовым формам, направлениям государственного менеджмента, статусу.

Современные взгляды и идеи реформирования предполагают необходимость в новейших системах и методах кадрового обеспечения, создания систем, реализации соблюдения кадровой работы, и исполнения комплекса основополагающих начал.

1.3 Состояние кадровой политики на современном этапе

Пробел в единстве взглядов кадровой политики в системе государственной гражданской службы на современном этапе сглаживается множественным употреблением и упоминанием о необходимости её наличия в нормативных правовых актах на различных уровнях. Утверждение противоречивых, бессистемных правовых положений, взаимосвязанных с кадровой политикой, говорят о том факте, что совершенствование кадровой состава находится на начальной стадии своего развития. Утверждать о наличии действенной или плохой кадровой политики, либо о её отсутствии – нецелесообразны по своей сути.

Следует быть требовательным к исполнению полномочий, направленных на совершенствование кадровой политики в механизме государственной гражданской службы. Кадровая политика, в своём развитии, должна сформироваться в общественно-правовой институт, т.к. закрепившись в

формально-определенной форме, она будет целенаправленно развиваться.

Официальное закрепление концептуальных идей кадровой политики поспособствует дальнейшему объективному и целенаправленному совершенствованию механизма менеджмента государственной гражданской службой.

Изучим содержание Федерального закона РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 31.07.2004 года № 79-ФЗ, в котором элементарно описываются составляющие части кадровой политики:

1) В пунктах 4 и 5 статьи 4 перечислены принципы профессионализма, стабильности и компетентности;

2) Пунктом 2 частью 1 статья 14 закрепляются права гражданских служащих на ознакомление должностным регламентом и иными документами, которые касаются его прав и обязанностей. В указанной статье также определяются права на должностной рост на конкурсной основе и повышение профессиональных качеств путем переподготовки, повышения квалификации и стажировок;

3) В пункте 6 части 1 статьи 15 закреплены основные обязанности чиновников;

4) В статье 22 определен порядок поступления на гражданскую службу, порядок проведения конкурсной процедуры и другое;

5) Порядок ведения личного дела и

6) статья 42 - «Персональные данные гражданского служащего и ведение личного дела гражданского служащего»;

7) статья 44 - «Кадровая работа»;

8) статья 48 - «Аттестация гражданских служащих»;

9) статья 49 - «Квалификационный экзамен»;

10) статья 52 - «Основные государственные гарантии гражданских служащих». Частью 1 пунктом 1 данной статьи предусматриваются для обеспечения правовой и социальной защищенности гражданских служащих сопоставимые показатели оценки эффективности результатов

профессиональной служебной деятельности при замещении соответствующих должностей гражданской службы;

11) статья 53 - «Дополнительные государственные гарантии гражданских служащих». Пунктом первым этой статьи регламентируется такая дополнительная социальная гарантия деятельности гражданского служащего, как возможность прохождения профессиональной переподготовки, повышения квалификации и стажировки с сохранением на этот период замещаемой должности гражданской службы и денежного содержания;

12) глава 13 - «Формирование кадрового состава гражданской службы». Указанная глава включает в себя четыре статьи, посвященные принципам и приоритетным направлениям формирования кадрового состава гражданской службы; профессиональной подготовке кадров для гражданской службы; профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке гражданского служащего; государственному заказу на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку гражданских служащих; кадровому резерву на гражданской службе;

13) статья 66 - «Программы развития гражданской службы».

Всего 12 статей из 74 статей Федерального закона РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 31.07.2004 года № 79-ФЗ регулируют проблемы кадровой политики в системе государственной гражданской службы. Думается, 20% нормативного материала, отчасти регламентирующего сферу кадрового регулирования, не достаточно для полномасштабного реформирования государственной гражданской службы. Тем более, для кардинального изменения качества и структуры кадров гражданской службы в органах государственной власти¹.

Федеральный закон РФ «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ также фиксирует некоторые проблемы кадровой политики в системе государственной гражданской службы. К ним

¹ Москаленко Н.Л. Проблемные проблемы кадровой политики на государственной гражданской службе // Вестник магистратуры. 2013. – № 12-4 (27). – С. 237-239

относятся:

1) статья 3 - «Основные принципы построения и функционирования системы государственной службы». Часть первая этой статьи определяет, что основными принципами построения и функционирования системы государственной службы являются профессионализм, компетентность государственных служащих;

2) статья 11 - «Формирование кадрового состава государственной службы»;

3) глава 3 - «Система управления государственной службой» включает в себя 2 статьи, посвященные управлению государственной службой и кадровому резерву для замещения должностей государственной службы;

4) статья 18 - «Финансирование государственной службы и программы ее реформирования и развития».

В Федеральном законе РФ «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ кадровой политике посвящены 4 статьи из имеющихся 19. Видится необходимым прокомментировать статью 11 «Формирование кадрового состава государственной службы» вышеуказанного законодательного акта. Именно она отражает особенности реализации кадровой политики на государственной службе. Согласно указанной правовой норме кадровый состав государственной службы формируется при выполнении следующих условий:

- создания кадровых резервов в органах государственной власти;
- эффективного использования кадровых резервов;
- развития профессиональных качеств государственных служащих;
- проведения оценки результатов профессиональной служебной деятельности государственных служащих в ходе аттестации или сдачи квалификационного экзамена;
- создания возможностей для должностного (служебного) роста государственных служащих;
- использования современных кадровых технологий;

- применения образовательных программ, федеральных государственных образовательных стандартов и федеральных государственных требований.

Кроме того, формированию кадрового состава государственной службы способствует законодательное закрепление порядка поступления на государственную службу, замещения вакантных должностей государственной службы на конкурсной основе, условий формирования конкурсных комиссий, правил опубликования информации о конкурсах в средствах массовой информации. Особое место отводится подготовке граждан для прохождения государственной службы; переподготовке, повышению квалификации и стажировке государственных служащих.

Развитие профессиональных качеств государственных служащих в указанном федеральном законе рассматривается как условие формирования кадрового состава государственной службы. В концепции реформирования системы государственной службы РФ, утвержденной Президентом РФ от 15 августа 2001 года - как задача кадровой политики на государственной службе. Следовательно, положения федерального закона текстуально не относятся к кадровой политике, а по сути ими являются. Выявляются, таким образом, сплошные коллизии правовых норм в сфере правового регулирования кадровой политики. Концепция и действующие федеральные нормативные правовые акты о государственной службе должны отражать «сквозную» регламентацию основ реализации кадровой политики в системе государственной службы. Отсутствие подобной правовой регламентации порождает фрагментарность, аморфность, декларативность кадровой политики.

Следующее условие формирования кадрового состава государственной службы - создание возможностей для должностного (служебного) роста государственных служащих. В Концепции реформирования системы государственной службы РФ это условие заключается в нескольких формах работы с кадрами на государственной службе:

- 1) работа с кадровым резервом:

- формирование кадрового резерва для замещения должностей руководителей на конкурсной основе. В кадровый резерв для замещения вакантной должности государственной службы включаются государственные служащие, высвобождаемые в связи с реорганизацией или ликвидацией государственного органа;

- комплексное обучение лиц, включенных в кадровый резерв для замещения должностей государственной службы в порядке должностного (служебного) роста. Оно предназначено для обеспечения качественного исполнения ими должностных (служебных) обязанностей по новой должности государственной службы;

- осуществление повышения квалификации или профессиональной переподготовки государственных служащих, включенных в кадровый резерв для замещения вакантной должности государственной службы, когда им предоставляется преимущественное право на замещение указанной должности;

2) работа по систематическому обновлению и ротации кадрового состава государственных служащих.

Концепция реформирования системы государственной службы РФ, утвержденная Президентом РФ от 15 августа 2001 года, определила роль кадровой политики в системе государственной службы. Одной из задач реформирования государственной службы, указанных в Концепции, является разработка эффективных механизмов проведения кадровой политики в сфере государственной службы. По тексту Концепции, несмотря на неоднократное упоминание о механизмах реализации кадровой политики, отсутствуют их понятие, классификация их видов и назначение в системе государственной службы. Назван лишь один механизм реализации кадровой политики - это механизм подбора кадрового состава государственных служащих и работы с ним.

Кадровая политика в исследуемом документе представляется в качестве основного средства к повышению эффективности функционирования системы государственной службы. Представив кадровую политику как средство, не

описали примерные показатели эффективности функционирования системы государственной службы. Они обязательно должны были быть указаны в целях определения результатов выполнения мероприятий кадровой политики в системе государственной службы. Вместо конкретизации механизмов кадровой политики в Концепции отдельной главой была включена глава 4 «Кадровая политика в системе государственной службы».

В данной главе перечисляются приоритетные направления кадровой политики в системе государственной службы. К ним соответственно относятся:

- формирование эффективного механизма подбора кадрового состава государственных служащих и работы с ним;
- повышение престижа государственной службы и авторитета государственных служащих;
- совершенствование программ подготовки и профессионального развития государственных служащих.

Для выполнения указанных приоритетных направлений в Концепции был поставлен ряд задач кадровой политики:

- управление развитием профессиональных качеств государственных служащих;
- обновление и ротация кадрового состава государственных служащих;
- формирование кадрового резерва и обеспечение его эффективного использования;
- объективная оценка результатов деятельности государственных служащих, в первую очередь при проведении аттестации или квалификационного экзамена.

Развитие законодательства о государственной службе обусловило возникновение некоторых позитивных изменений в правовой регламентации кадровой политики на государственной гражданской службе. 11 августа 2016 года вступил в законную силу указ Президента РФ от № 403 «Об Основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской

Федерации на 2016 – 2018 годы». На данном этапе развития системы государственной службы одними из основных направлений реформирования являются совершенствование управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации, совершенствование системы профессионального развития государственных гражданских служащих Российской Федерации, повышение престижа гражданской службы, совершенствование антикоррупционных механизмов в системе гражданской службы.

Задачами программы, относящимися к кадровой политике, выступают:

- 1) совершенствование организационных основ управления кадровым составом гражданской службы;
- 2) создание единого информационно-коммуникационного пространства в системе гражданской службы;
- 3) повышение объективности и прозрачности процедуры проведения конкурсов на замещение вакантных должностей гражданской службы и включение в кадровый резерв государственных органов;
- 4) создание условий для самостоятельного профессионального развития государственных гражданских служащих;
- 5) совершенствование системы профессионального развития государственных гражданских служащих;
- 6) повышение престижа гражданской службы;
- 7) повышение эффективности антикоррупционных механизмов в системе гражданской службы;
- 8) предоставление гражданам доступа к актуальной информации по проблемам противодействия коррупции.

Для достижения указанных задач, программой предусмотрено следующее:

- внедрение дополнительных механизмов, обеспечивающие сохранение кадрового потенциала гражданской службы при проведении организационно-штатных мероприятий в федеральных органах

исполнительной власти, а также стандарты нормирования численности типовых подразделений федеральных органов исполнительной власти, в том числе по категориям и группам должностей гражданской службы;

- до 2018 года внедрить в федеральных государственных органах электронный кадровый документооборот и обеспечить автоматизированную проверку сведений, представляемых гражданами, поступающими на федеральную государственную гражданскую службу;

- до 2019 года осуществить переход к использованию федеральными государственными органами единой информационной системы управления кадровым составом гражданской службы;

- обеспечивать кандидатам на замещение вакантных должностей гражданской службы и включение в кадровый резерв государственных органов возможность представления в электронном виде документов для участия в конкурсе;

- создать единый специализированный информационный ресурс, а также механизм мотивации федеральных государственных гражданских служащих к непрерывному профессиональному развитию;

- внедрить новейшие формы профессионального развития государственных гражданских служащих, обеспечивающие повышение эффективности их профессиональной служебной деятельности, а также дополнительные механизмы финансирования профессионального развития федеральных государственных гражданских служащих исходя из потребности федеральных государственных органов;

- завершить мероприятия по совершенствованию системы материального стимулирования государственных гражданских служащих, а также структуры их денежного содержания;

- обеспечивать ежемесячное обновление соответствующих разделов официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

ГЛАВА 2. РЕАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ

2.1. Механизм реализации государственной кадровой политики на государственной гражданской службе

Совершенствованию системы государственного управления всегда сопутствуют серьезные организационно правовые изменения в работе органов, как и исполнительной, так и законодательной власти субъектов РФ, модернизацией законодательства о государственной гражданской службе, новизной направлений в области реализации кадровой политики на государственной гражданской службе.

Создание модели кадровой политики в системе государственной гражданской службы является очень значимым направлением работы государства, взаимосвязанное с понятием «механизм реализации государственной кадровой политики». Это - сложная и неоднозначная научная категория.

С одной стороны, оно подразумевает под собой систему, служащий для изменения и движения кадровых процессов в указанном направлении. С другой стороны, механизм осуществления кадровой политики государства в области государственной гражданской службы - это совокупность организационных процедур, адресованных на формирование кадрового потенциала, его ротации, повышение эффективности прохождения государственной гражданской службы, пенсионного обеспечения государственных служащих, адаптации вновь поступивших служащих, а также система нормативной документации, закрепляющей указанные положения. В любом случае кадровая политика на государственной службе напрямую связана со схемой и структурой управления органами государственной власти субъекта РФ, и с самой системой государственного управления субъектами РФ. Ученые считают, что современные механизмы реализации кадровой политики должны заключать в

себя продуктивные методики и средства расчета, найма профессиональных кадров для государственной службы, объективной оценки итогов их служебной деятельности, а также мотивации профессиональной служебной деятельности и стимулирования должностного роста гражданских служащих¹.

С другой стороны, механизм государственной деятельности представляет собой совокупность практических мер, средств и способов работы государства по обеспечению надлежащего уровня организации и функционирования системы государственного управления, выражающихся в создании и развитии эффективной управляющей системы (аппарата), направленной на достижение поставленной цели посредством управленческого процесса². Внешнее проявление государственной деятельности показывает обществу в целом на используемые способы и средства государственной властью для достижения поставленных целей и задач, стоящих перед государством. Они могут быть и по характеру, и по содержанию разнообразными, вплоть до преступных действий.

Инструмент осуществления кадровой политики в системе государственной гражданской службы непременно должна быть ориентирована на морально-этические ценности. Механизм этического конструирования власти - наделение ценностей реальной действительности статусом всеобщности и общечеловечности³. Получается, что данная правовая конструкция в идеальном состоянии представляет собой совокупность средств, методов, свойств и мер, содержащих единство профессиональных и этических ценностей и реализуемых органами государственной власти для управления и координации собственным кадровым потенциалом.

Рассматривая сущность механизма реализации кадровой политики на государственной службе как совокупности организационно-кадровых

¹ Хомутова О.Ю. Региональная кадровая политика в условиях административной реформы // *Viesoji politikairadmiNistravimas*. – 2006. – № 18. – С. 36.

² Тонков Е.Е. Юридические формы государственной деятельности и функции государства: проблемы соотношения // *Государственная власть и местное самоуправление*. – 2010. – № 1. – С. 7.

³ Бабенко А.Н. Правовые ценности и государственная власть // *Академический юридический журнал*. – 2007. – № 3(29). – С. 7.

мероприятий, отметим - он должен быть не единственным в запасе у государственных органов власти. Следовательно, механизм реализации государственной кадровой политики следует классифицировать:

1) система мероприятий, направленная на охрану государственных гражданских служащих (охрана от противозаконных действий со стороны представителя нанимателя; органов государственной власти и их представителей, иных лиц в случаях, когда нарушаются права служащего при осуществлении им служебной деятельности);

2) система мероприятий, направленная на создание и проведение конкурсов на замену свободных должностей государственной гражданской службы, формирование конкурсного кадрового резерва;

3) система мероприятий, направленная на подготовку к прохождению государственной службы вновь поступивших государственных служащих;

4) система мероприятий, направленная на результативное прохождение государственной службы, включая применение кадровых технологий;

5) система мероприятий по замене управляющего персонала на государственной гражданской службе;

6) система мероприятий по предоставлению социальных гарантий прохождения государственной гражданской службы, включая пенсионное обеспечение;

7) система мероприятий, направленная на привлечение государственных гражданских служащих к различным видам юридической ответственности, включая антикоррупционные мероприятия;

8) система мероприятий, направленная на формирование оптимальной структуры органа государственной власти;

Таким образом, нами названо 8 механизмов реализации кадровой

политики на государственной службе¹.

Исследуя устройство осуществления кадровой политики на государственной гражданской службе как систему, которая предназначена для изменения и движения кадровых явлений, следует сказать, что данная система включает в себя определенные структурные единицы. Это - субъект осуществления кадровой политики, объект реализации кадровой политики и содержание действий, осуществляемых субъектами исполнения кадровой политики. На наш взгляд, деятельность субъектов реализации кадровой политики выражается в следующих формах: нормативно-правовой, научно-информационной и организационной.

Нормативно-правовая форма механизма осуществления государственной кадровой политики напрямую зависит от качества, эффективности и результативности законов и подзаконных актов, регулирующих вышеуказанный процесс. Направления осуществления кадровой политики в правовом поле выражаются разработанными концепциями и изданными нормативными правовыми актами. В сфере государственной кадровой политики создана Концепция государственной кадровой политики. Приняты важнейшие нормативные документы и на федеральном уровне, и на уровне муниципальных образований.

2.2. Методы обеспечения реализации государственной кадровой политики

Государственная кадровая политика в сфере гражданской службы, представляя собой сложнейшее социальное, политическое и правовое явление, позиционируется, прежде всего, как совокупность профессиональных знаний о действенном управлении кадровым составом гражданской службы в органах государственной власти. Это знания включают в себя обширный

¹ Щукина, Т.В. Проблемы содержания и структуры кадровой политики в системе государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации // Административное право и процесс. 2011. – № 11. – С. 28

исследовательский материал, характеризующийся осознанным и целенаправленным характером, складывающийся из позитивных и негативных оценок существующих кадровых процессов на гражданской службе.

В социологии используется метод контент-анализа нормативных правовых документов на предмет прогнозирования социальных результатов проводимых реформ, оценки эффективности социальной инновационной деятельности органов государственной власти и определения индикаторов коррупциогенности управленческих решений властных структур¹. В науке об управлении персоналом существует огромное количество методов, особенно связанных с оценкой итогов деятельности сотрудников. К ним относятся²:

- количественные методы: метод оценки результатов деятельности, «глубинного интервью», групповые фокусированные интервью, мини-опросы, экзамен, деловая игра;

- качественные методы: метод заданной балльной оценки, свободной балльной оценки, система графического профиля;

- комбинированные методы: тестирование, метод фотографии рабочего дня, метод ранжирования сотрудников по ограниченному набору факторов оценки, метод шкалирования, альтернативного ранжирования, попарного сравнения, метод анкет, метод оценки «360 градусов».

Все описанные методы оправдывают себя и отлично работают в области коммерческого и общественного управления. В сфере государственного управления и, в частности, в системе государственной гражданской службы их применение вызывает затруднения, потому как отсутствует адаптация. Распространенные в менеджменте, их применение затрудняется на государственной службе. Данные методы – общепризнанны и общеприняты, их можно использовать в деятельности управления органов государственной власти, но в виде общих методов и с условием постоянного редактирования их

¹Арсеньева Т., Бажин И. Социальные механизмы деятельности власти // Власть. - 2009. - № 4. - С. 32.

²Оперативная оценка профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих. - Режим доступа: <http://www.belregion.ru/department/part380/>

воздействия на процессы управления в органах государственной власти, тем более на процессы, протекающие в кадрах.

В свою очередь, модернизация кадровых процессов на государственной гражданской службе показывает реальную потребность в распространении специальных методов осуществления кадровой политики. К ним относятся следующие методы:

- метод правового мониторинга кадровой ситуации в органе государственной власти ;
- метод правового мониторинга законодательства о государственной гражданской службе и сопутствующих нормативных правовых актов;
- экспериментальный метод реализации кадровой политики (пилотное проектирование);
- методы функциональной оценки: метод оценки выполнения функциональной нагрузки государственными гражданскими служащими; метод оценки эффективности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих в субъекте Российской Федерации.

Методы правового мониторинга кадровой ситуации и правового мониторинга законодательства о государственной гражданской службе и сопутствующих нормативных правовых актов, по сути, не новые для кадровых служб, но применяются достаточно редко. Причем их использование происходит «по старинке».

Два последних, из вышеперечисленных методов, в настоящее время, как правило, не разработаны как следует и не внедряются.

Метод оценки выполнения функциональной нагрузки государственными гражданскими служащими не применяется. Государственные служащие ссылаются на то, что нормирование труда невозможно в системе государственной гражданской службы.

Взяв за основу лингвистическое толкование слова «метод» - прием,

способ или образ действия¹, предложим некоторые толкования, с нашей точки зрения, проецирующие сущность развития государственной кадровой политики в гражданской службе. Методологические мероприятия представляют собой поиск, определение ориентиров, а не готовых абстрактных схем и методов². Значит, методы осуществления кадровой политики не должны носить механистический и формальный характер. Распространение таких методик и формализм в их применении не даст положительных результатов в деятельности органов государственной власти.

Метод - это способ приобретения реальной и объективной информации о текущем состоянии кадровых процессов и кадрового состава. При рассмотрении подобным образом сущности методологии реализации кадровой политики возникает необходимость во введении соответствующих методов в практику кадровой деятельности. В частности, метода правового мониторинга кадровой ситуации, метода правового мониторинга законодательства о государственной гражданской службе и сопутствующих нормативных правовых актов, экспериментального метода реализации кадровой политики.

Приобретение объективных показателей, которые представляют реальную картину передвижения кадровых явлений и применения технологий в кадрах, позволит создать результативные способы влияния на недостатки и недоработки в сфере кадров. В связи с этим, результатом рационального применения методов реализации кадровой политики станет совершенствование деятельности государственного аппарата и органа государственной власти в целом.

Обязательность использования способов кадровой политики в процессе кадровой работы объясняется дополнительно тем, что все гражданские служащие без исключения должны испытать ее регулирующее воздействие. Реализация кадровой политики в государственной гражданской службе – это ее

¹ Иллюстрированный словарь иностранных слов /авт.-сост. Е.А. Гришина. - М.: АСТ: Астрель, – 2008. – С. 151.

² Управление персоналом: Учебник / общ.ред. А.И. Турчинова. - М.: Изд-во РАГС, – 2002. – С. 82.

«проживание» каждым государственным служащим, каждым руководителем и, особенно, кадровой службой. «Бесцветная» информация о кадровых процессах и кадрах, то есть оставленная без внимания, без внедрения становится просто инструментом статистики. Только методы реализации кадровой политики способны превратить ее в мощный потенциал, с помощью которого будут развиваться органы государственной власти.

Метод - это освоение приемов, способствующих результативному передвижению кадровых процессов, кадровых процедур. Другими словами, это способы управления кадровыми явлениями и кадровым потенциалом в органах государственной власти, а также отдельными кадровыми процедурами в государственных учреждениях, подведомственных органам исполнительной власти. Например, метод оценки выполнения функциональной нагрузки государственными гражданскими служащими, метод оценки эффективности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих .

Синхронистическая структура деятельности, или постоянное состояние политики кадров, с помощью способов осуществления меняется в диахроническую систему. В таких случаях изучаемое явление представляется в своеобразном неподвижном или неразвивающемся виде, когда проводится анализ не динамичного, а статичного состояния деятельности¹. Однако нужно отметить, что «структуру деятельности следует рассматривать как в плане синхронии, так и в диахроническом плане»². Следовательно, методы реализации кадровой политики в гражданской службе отвечают на проблемы: «Как и с помощью чего?».

Итак, специальные методы реализации кадровой политики по уровню их воздействия на развитие кадровых процессов следует классифицировать:

¹Малешин Д.Я. Структура гражданской процессуальной ответственности // Вестник МГУ. - 2010. – № 4. – С. 45.

² Цит. По Демин М.В. Природа деятельности. - М., 1984. - С. 42. См.: Малешин Д.Я. Структура гражданской процессуальной ответственности // Вестник МГУ. – 2010. – № 4. – С. 45.

- методы, измеряющие статику кадровых процессов на гражданской службе;

- методы, оказывающие воздействие на формирование и передвижение кадровых процессов в органе государственной власти.

Методы, измеряющие статику кадровых процессов на гражданской службе. Эта группа методов соответствует сущности вопроса «Как?». В этом случае методы проявления реальной кадровой ситуации в органе государственной власти известны. Сейчас мы говорим о мониторинге определенной области правового регулирования либо собственно самого состава кадров. Они направлены на сбор информации об объекте кадровой политики в гражданской службе и носят в основном оценочный характер. На основе результатов мониторинга принимаются определенные решения: кадровые, организационные, правовые.

Методы, которые оказывают воздействие на формирование и передвижение кадровых процессов в органе государственной власти. Названная группа методов отвечает на вопрос «С помощью чего?». В данном случае методику управления кадровыми явлениями нужно реализовывать в работе органа государственной власти. Для этого должна быть проделана определенная последовательность действий:

- разработать соответствующую методику управления кадровым составом органа государственной власти ;

- официально признать: закрепить в нормативном правовом акте либо представить ее в форме методики;

- освоить и внедрить в практику деятельности органа государственной власти.

Итоговый результат применения обоих методов носит оценочный характер. При этом вторая группа методов имеет большую динамику при их применении в работе органов государственной власти. В особенности, экспериментальный метод осуществления кадровой политики в органе государственной власти.

Опишем основные выводы относительно признаков специальных методов осуществления кадровой политики в гражданской службе:

1. Первая группа методов реализации кадровой политики статична, то есть показывается кадровые явления в их неподвижной, неизменной форме.

2. Вторая группа сосредоточена на динамике кадровых явлений. Перемены в развитии и кадровых явлений, проходящие под воздействием определенных методов, всегда имеют определенный результат, измеряемый установленными показателями. Эти результаты сами говорят нам о обязательности стимулирования профессиональной служебной деятельности гражданских служащих и работы органа государственной власти. Например, после подведения итогов результативности профессиональной деятельности гражданского служащего его могут лишить стимулирующих надбавок к денежному вознаграждению за низкие показатели работы. Сейчас самым действенным способом стимулировать добросовестное выполнение гражданским служащим должностных обязанностей является «ударить рублем по карману». Следующее, реализация эксперимента с проведением различных психологических тестирований кандидатов на замещение свободных должностей на гражданской государственной службе Липецкой области, относящихся к категории «руководители», потребовавшего от претендентов тщательного основательного подхода к собеседованию. Кроме этого, призывает к более беспристрастной оценке собственного потенциала как руководителя.

3. Для правильной работы методов осуществления кадровой политики в органах государственной власти необходимо их комплексное использование. Они взаимодополняемы. Раздельная реализация бессмысленная, так как сводит на нет объективное восприятие ситуация в кадровом составе. Разсторонность кадровых процессов в органе государственной власти определяет необходимость в одновременном применении противоположных по своему характеру методов реализации кадровой политики: и «методов статики», и «методов динамики». К примеру, мониторинга кадровой обстановки в органе государственной власти без использования совместно с методом оценки

производительности профессиональной деятельности государственного служащего пуст и бесполезен. Спланировать резкие перемены в составе кадров органа государственной власти, зная ее исходные параметры, но не зная насколько перемены будут эффективны крайне тяжело. Подобное планирование будет пристрастным и некорректным. Если осуществлять деятельность таким образом, то кадровые изменения в органе государственной власти получатся со знаком минус. Положительные ожидания от такого преобразования разрушатся. Отсутствие необходимого подхода к применению методов осуществления кадровой политики приводит к неизбежному «замиранию» кадровых процессов и формализации кадровых процедур в органе государственной власти. В частности, так произошло с конкурсной процедурой и процедурой аттестации гражданских служащих, о чем неоднократно упоминается в научной литературе.

В науке государственного управления применяется совокупность методов изучения системы и среды исполнительной власти: исторические, экономические, статистические, социологические, математические и другие. В начале XX века наиболее разработанным и популярным инструментом государственной политики современных и переходных обществ стала кластерная стратегия¹. Разработка и реализация кластерной стратегии в рамках государственной политики требуют полной перестройки соответствующих служб аппарата государственного управления, изменения менталитета властей².

Взаимодействие политической, экономической, правовой систем непосредственно влияет на методологию государственного управления, а, следовательно, и на методы, подлежащие применению в области кадровой политики в системе государственной гражданской службы. Совмещение знаний науки управления персоналом, экономической науки о способах воздействия на объекты управления и предметную деятельность государственных органов

¹Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития. – М.: Новая Правовая культура, 2004. – С. 80-81.

²Там же. – С. 37.

исполнительной власти позволяет применять по аналогии необходимые методы. Кластерный анализ - экономическая категория и метод познания действительности в экономике.

Под кластерным анализом понимается исследование определенного кластера. Если посмотреть на систему государственных органов исполнительной власти и реализуемых ею функций, то систему органов государственной власти следует рассматривать как кластер с определенными характеристиками: наличием группы взаимосвязанных и взаимодополняющих органов государственной власти и подведомственных учреждений, которые географически локализованы и выполняют собственно функции управления и функции по предоставлению государственных услуг населению соответствующей территории. Изучение функционирования данного кластера государственного управления представляется чрезвычайно актуальным, особенно в области реализации кадровой политики. Главная особенность кластеров – это инновационная ориентированность, поэтому в научной литературе встречаются ссылки на применение кластерного анализа к кадровым отношениям (кластерная система непрерывного повышения квалификации)¹.

В системе государственной службы применение подобного метода исследования по аналогии поможет определить критерии и показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих, а также их оценки.

Кадровая политика ставит перед государственными органами исполнительной власти серьезную задачу исследования кадрового состава, его оптимизации и научно обоснованного управления им. Решение указанных задач проявляется в формулировании функций государственных органов исполнительной власти в нормативных правовых актах, определяющих их административно-правовой статус. Профессор И.Л. Бачило выделяет решение

¹Шорникова Н. К проблеме о кластерной системе непрерывного повышения квалификации // Человек и труд. – 2010. – № 8. – С. 70-72.

кадровых проблем в системе органов исполнительной власти в качестве отдельной подфункции для органа исполнительной власти и его структурных подразделений¹. Специфическими кадровыми проблемами в системе государственной гражданской службы являются:

- проблемы функционального разделения предметной деятельности между структурами в органе государственной власти (координации и взаимодействия);
- проблемы функционального разделения внутри структурного подразделения;
- проблемы распределения ответственности в подразделении с точки зрения выполняемых функций каждым гражданским служащим;
- проблемы нормирования труда гражданских служащих, исходя из их функций по должности государственной гражданской службы².

Таким образом, каждый государственный орган, каждое его структурное подразделение обладают собственными функциями, реализация которых обеспечивает выполнение функций государства в целом. В свою очередь, наделенные определенными функциями по должности государственные служащие распределяются по структурным подразделениям в органе государственной власти. Рациональное разрешение вышеуказанных кадровых проблем следует осуществлять путем объединения однородных функций, выполняемых государственными служащими определенного структурного подразделения органа государственной власти (управление, отдел, служба), в четыре большие группы: функции контроля и надзора, функции по предоставлению государственных услуг, собственно функции органа государственной власти (управления) и функции руководителей (организация деятельности подчиненных и процесса служебной деятельности).

¹ Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития. - М.: Новая правовая культура, – 2004. – С. 68.

² Михеева, А.В. Формирование нового механизма нормирования труда как элемента кадровой политики в государственном секторе // Экономика и управление: проблемы, решения. 2015. – № 12. – С. 292-296.

Раньше существовали строго определенные технологии правления по формированию гармоничной системы. К примеру, функциограмма (разработана в СССР в 1920 годы) определяет состав функций и их распределение между исполнителями¹. К сожалению, эта технология сильно устарела, но проблема распределения функций и функциональных обязанностей остается актуальной. Подобные технологии следует применять в системе государственной гражданской службы в рамках метода функциональной оценки. Использование данного метода затрагивает несколько направлений осуществления кадровой политики и государственного управления в сфере государственной гражданской службы:

- определение эффективности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего;
- оптимизация функциональной нагрузки каждого гражданского служащего;
- рациональное распределение функций внутри и между структурными подразделениями исполнительных органов государственной власти.

Многоаспектность предложенного метода заключается в том, что любая должность государственной гражданской службы, включенная в состав структурного подразделения, обладает определенными функциями, а формирование структурного подразделения подразумевает объединение органически сочетающихся между собой функций. Именно такой подход и предоставляет возможность оптимально провести аутсорсинг как функциональных обязанностей гражданских служащих, так и функций органа государственной власти.

Система оценки деятельности гражданских служащих основывается на методе функциональной оценки. Государственный служащий исполняет отдельно или частично и собственно функции государственного управления, и

¹Веснин В.Р. Управление персоналом. Теория и практика: учеб. – М.: ТК Вел-би, Изд-во Проспект, 2007. – С. 303.

функции организации государственной службы¹, включая основные направления реализации кадровой политики. Категория «функция» обозначает «исполнение», «соответствие», «совершение», «отображение»¹. Управленческие функции больше ориентированы на решение поставленной задачи, предполагающей конкретный конечный результат². Опираясь на постоянные и независимые переменные - предмет и субъект - и зависимые переменные - действия и результат³ - определим функцию как действие, длящееся во времени и стремящееся к достижению результата. Оно проявляется:

- в предмете деятельности органа государственной власти и структурного подразделения в рамках полномочий;
- в организации процесса деятельности органа государственной власти, структурного подразделения и самого государственного гражданского служащего;
- в пределах компетенции органа государственной власти и гражданского служащего, выполняющего отдельные функции;
- в формировании результатов деятельности (разработке и принятии эффективных актов управления).

Особенно актуальной в настоящее время становится проблема четкой ориентации деятельности государственного служащего на решение приоритетных проблем общественной жизнедеятельности, «активирующих» определенные цели, задачи и направления деятельности.

Ученые, в учебной и научной литературе, высказывают предложение о возможности оценки профессиональной служебной деятельности гражданских служащих в виде оценки полученного результата в зависимости от сложности и качества труда при выполнении функций гражданского служащего. В

¹Осипова И.Н. К проблеме классификации управленческих взаимодействий на государственной службе // Вестник ПАГС. – 2009. – № 11 (19). – С. 8.

²Осипова И.Н. Указ.соч. – С. 9.

³Исполнительная власть в России: История и современность, проблемы и перспективы развития. - М.: Новая правовая культура, – 2004. – С. 60.

отдельных случаях упоминается зависимость прилагаемых усилий (сколько сделано) гражданского служащего к выполнению порученной функции и конечного результата. К сожалению, подобный подход перенимается органами государственной власти и на практике он трактуется в совершенно иной смысловой направленности. В разделе должностного регламента «Показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности» внесен такой показатель, как выполняемый объем служебной деятельности. Количество завершенной и текущей работы вне зависимости от качества выполнения является сущностью «объема служебной деятельности». Получается, что государственный служащий может прилагать «неимоверные усилия» для реализации функциональных обязанностей без гарантии их качественного выполнения и соответственно получения конкретного результата.

Думается, что вклад в общий результат трудового подразделения и органа государственной власти, качественные и количественные результаты каждого конкретного служащего, сложность, комплексность и качество профессиональной деятельности, оперативное и результативное достижение поставленных задач – это основных факторы оценки результативности. Обязанности, возложенные на государственного служащего, должны выполняться не только добросовестно и ответственно, но и с обязательным творческим подходом. Это позволяет наделить принимаемые управленческие решения и действия государственного служащего индивидуально-ценностный смысл¹. Итог оценки качества профессиональной служебной деятельности государственного служащего должен сводиться к оценке качества достижения целей и задач, поставленных перед структурным подразделением и органом государственной власти.

¹ Осипова И.Н. К проблеме классификации управленческих взаимодействий на государственной службе // Вестник ПАГС. – 2009. – № 11 (19). – С. 7.

2.3. Антикоррупционные механизмы в системе государственной гражданской службы и кадровой политики

Проблема коррупции и этических начал в сфере государственной службы больше десятилетия рассматривается в научных кругах, законотворческой и правоприменительной сферах, средствах массовой информации¹. По мнению В.В. Лунеева: «Это явление пронизало сверху донизу всю систему государственной власти в России, и можно с уверенностью сказать, что все разоблачения в коррупции в основе своей остаются газетными и радиотелевизионными шумами». Власть становится все более ценна в экономическом смысле, т. е. целью вступления в должность является приобретение новейших источников доходов. И, как следствие такой мотивации – рост должностных преступлений и увеличение объемов коррупции².

По данным мониторинга Социологического центра РАГС, в России стабильно растет число тех, кто оценивает состояние общества как режим чиновничьего администрирования и самовластия высших руководителей. Если в 1998 году так оценивали систему управления 32,4% опрошенных, то в 2009 году - 55%³. Приведенные цифры, с учетом того, что 66,8% респондентов среди ключевых проблем власти видят коррупцию, а 54,4% - безнаказанность чиновников из-за отсутствия реально действующих правил служебного поведения, свидетельствуют, что ситуация в этической сфере государственной

¹Привалов Д. Крах «заповедников взяточников»: В КНР не снижает накала борьба с коррупцией // Труд. – 1996. – 3 августа; Дамаскин И. Экономическая преступность и коррупция // Законность. – 1996. – № 6. – С. 36-41; Крышта-новская У.В. Нелегальные структуры в России // СОЦИС. – 1995. – № 8. – С. 136; Ермилин И. На пороге рынка: Государственная служба и коррупция // Сов.юстиция. - 1990. – № 17. – С. 7-8; Чайка Ю. Капиталы идут на подкуп чиновников // Московские новости. – 1996. – 14-21 июля.

²Касаева Т.В. Правовая культура государственных служащих как фактор повышения ответственности перед обществом // Государственная власть и местное самоуправление. - 2010. – №4. – С. 37.

³Этический кодекс. Новая итерация // Государственная служба. - 2010. – № 4. – С. 27.

службы крайне напряженная¹.

Уровень авторитета и демократичности государства определяется нравственной составляющей. Не последнюю роль в этом играют этические кодексы². Критериев оценки поведения не существует, хотя такая установка зафиксирована законодательно. При рассмотрении исков о восстановлении на службе в судах отсутствие критериев вызывает определенные трудности. Для охраны государственного аппарата от коррупции, нужно создать более жесткие санкции за правонарушения в области государственной службы. Необходим комплексный и системный подход, гармоничное сочетание карательного и превентивного методов для решения проблем борьбы с коррупцией и иными правонарушениями.

В настоящее время все больше уделяется внимания проблемам этики не только на государственной службе, но и в государственных органах в целом³. Во множестве стран были созданы и введены в действие законы, регламентирующие этические требования, которые предъявляются к судьям. Также был создан международно-правовой акт, связанный с поведением должностных лиц. Речь идет о Кодексе поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятый 34-й Генеральной Ассамблеей ООН⁴.

Зарубежный опыт показывает, что возможность закрепления повышенных требований к поведению государственных служащих предоставляют указанные меры. Профилактика коррупции в системе государственной службы, основанная на административной морали является самым важным направлением государственной политики⁵. На протяжении многих лет в США, например, совершенствуется нормативная сфера

¹Там же. – С.28.

²Касаева Т.В. Правовая культура государственных служащих как фактор повышения ответственности перед обществом // Государственная власть и местное самоуправление. - 2010. – № 4. – С. 37.

³Капаров С. Г. Основные тенденции в сфере казахстанской государственной службы // Проблемы государственного и муниципального управления. - 2010. – № 2. – С. 86.

⁴Социалистическая законность. – 1990. – №1. – С. 71.

⁵Бочарников И.В. Зарубежный опыт противодействия коррупции // Государственная власть и местное самоуправление. - 2008. – № 9. – С. 16-17.

соблюдения этики государственными служащими. Первым юридическим документом стал Кодекс этики правительственной службы США 1958 года. В нем говорилось, что к каждому служащему предъявлялись требования обязательного разоблачения коррупции, работы в течение установленного рабочего времени за установленную плату, приложения всех необходимых сил для выполнения возложенных обязанностей.

Затем в 1989 году был принят закон «О реформе Закона об этике». В 1990 году издан исполнительный приказ Президента США № 12731 «Принципы этики поведения должностных лиц и служащих государственного аппарата». Названные документы предусматривают запрет для государственных служащих использовать служебную информацию в личных корыстных целях, принимать подарки в любой форме, и другие. Стоимость подарков (в зависимости от ранга служащего) варьируется от 100 до 300 долларов. Эти ограничения распространяются на все подарки, кроме подарков от родственников¹.

Проработано системное законодательство противодействия коррупции в жестком, насыщенном санкциями за неправомерное поведение государственных служащих и нарушение этики и в иных странах, а также странах ближнего зарубежья².

На наш взгляд, идеалы добра, справедливости, беспристрастности являются моральными критериями поведения государственного служащего. Названные идеалы могут быть положены в основу Кодекса служебной этики (специальных разделах правовых актов, регулирующих отдельные виды государственной службы) в качестве принципов деятельности служащих госаппарата. Необходимость создания единой нормативной основы служебного поведения государственных служащих требует рассмотрения проблем этики и создания нормативно правовой базы. Для этого нужно создать общий свод норм и правил служебного поведения. Предполагается, что отдельные нормы

¹Бочарников И.В. Зарубежный опыт противодействия коррупции // Государственная власть и местное самоуправление. - 2008. - № 9. - С. 16-17.

²Там же. - С. 16-23.

этического кодекса будут входить в служебный контракт. Поводом для рассмотрения работодателем вопросов о дисциплинарном взыскании и, даже, увольнении будет как раз таки нарушение норм служебного поведения.

Первый вариант кодекса поведения государственного служащего был создан в 1997 году группой ученых Российской академии государственной службы совместно с кафедрой этики МГУ и сектором этики Института философии РАН. Тогда же была предпринята попытка (к сожалению, безуспешная) внести проект для обсуждения в Государственную Думу¹.

Министерство здравоохранения и социального развития представило проект Типового кодекса этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации. Решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции подготовленный документ в целом одобрен в качестве модели при разработке кодексов поведения государственных и муниципальных служащих. Утверждение Типового кодекса этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации планируется на заседании Совета по противодействию коррупции².

В типовом кодексе этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации говорится о таких требованиях к претенденту на должность государственного служащего и его «образцовое» поведение. Главные нюансы кодекса затрагивают регулирование конфликты интересов на государственной службе. Кодекс затрагивает проблемы использования служебной информации; определяет поведение государственного служащего в проблемах, связанных с получением подарков и наград; с политической нейтральностью¹.

Коррупция затрагивает все сферы жизнедеятельности современного российского общества - экономическую, политическую, социокультурную и

¹Кадры для борьбы и профилактики // Государственная служба. - 2010. - № 4. - С. 13.

²Там же. - С. 13.

представляет собой значительную национальную угрозу¹.

Противодействие коррупции реализуется на основании нормативных правовых актов, принятых на федеральном уровне, уровне субъектов РФ, а также международном уровне.

Наиболее высокую оценку граждане дают следующим факторам сдерживания коррупции:

- система отбора на государственную службу честных и добросовестных специалистов;
- соблюдение этических норм государственной службы;
- четкая правовая регламентация исполнения служебных обязанностей;
- воля и искреннее желание руководства страны;
- усиление уголовной ответственности.

Сейчас среди задач государственного управления выделяют следующее:

- 1) решение вопросов по улучшению благосостояния граждан;
- 2) обеспечение общественного порядка и безопасности;
- 3) государственное урегулирование явлений, происходящих в области социальной, экономической и культурной жизни и государственной поддержки некоторых предприятий и организация;
- 4) создание и обеспечение эффективной работы механизма налогообложения;
- 5) создание кадрового потенциала управления (публичной службы, государственной службы - гражданской, правоохранительной и военной);
- 5) формирование антикоррупционной системы государственного управления и государственной службы².

Мнения ученых и практиков достаточно противоречивые по поводу результативности проведения мероприятий по борьбе с коррупцией. Одна из

¹Этический кодекс. Новая итерация // Государственная служба. – 2010. – № 4. – С. 27-28.

²Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. - Воронеж: Изд-во Воронежского государственного университета, 2007. – С. 29-30.

групп считает, что борьба с коррупцией похожи на действия Бориса Годунова. Такие же попытки сменить вороватых губернаторов, их заместителей более честными, внушения об отрицательности воровства и взяточничества¹. С другой стороны, коррупция стала осознаваться в качестве социально опасного явления только последние два десятка лет. Коррупция в органах государственного управления охватывает несколько направлений: институционально-правовое, организационно-управленческое, аксиологическое и этико-культурное.

В индексе восприятия коррупции, составляемом «ТрансперенсиИнтернешнл», в 2009 году Россия набрала 2,2 балла и заняла 146 место из 180 возможных². По итогам данного доклада, констатируется, что при нынешних уровнях коррупции, которые имеются сейчас в российском обществе и государстве, мы не сдвинемся вперед, не будет социального, экономического и научного прогресса, потому что коррупция будет продолжать «кушать» ресурсы, которые могли бы быть залогом будущего развития. А объем коррупционного рынка в России 2009 года был оценен в 300 млрд. долларов.

В самых коррумпированных странах коррумпированные чиновники и гражданские служащие заинтересованы в поддержании неэффективной государственной администрации, поскольку тогда они смогут избирательно предлагать свою защиту от такой неэффективности³.

Этический кодекс. В ноябре 2010 года была закончена работа над проектом Типового кодекса этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих. Она выполнялась по поручению президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции Минздравсоцразвития России.

Кодекс представляет собой ряд общих принципов профессиональной

¹Моисеев В. Как искоренить коррупцию в России // Человек и труд. – 2010. – № 8. – С. 11.

²Там же. – С. 17.

³Без реальной борьбы с коррупцией никакой модернизации России в обозримом будущем не светит. - Режим доступа: <http://www.transparency.org.ru>

служебной этики и основных правил служебного поведения, которыми надлежит руководствоваться государственным служащим и муниципальным служащим¹. Новейшие обязанности государственного гражданского служащего, предусмотренные Кодексом:

1) при поступлении на государственную гражданскую службу претенденту необходимо ознакомиться с положениями Кодекса;

2) применение всех необходимых мер для соблюдения государственным служащим в процессе служебной деятельности положений Кодекса;

3) в процессе всей служебной деятельности обязательное соблюдение положений Кодекса.

Этический кодекс добавил возможность общественного порицания действий государственного служащего на комиссии по соблюдению правил поведения на службе и урегулированию конфликта интересов, однако, он повторяет все более ранние правовые нормы, регулирующие государственную службу.

Система мер по противодействию коррупции предусмотрена Конвенцией ООН против коррупции, ратифицированной Государственной Думой Федерального Собрания РФ от 22 февраля 2006 года. Следует отметить, что существует Конвенция ООН против коррупции в сфере гражданско-правовых отношений, не ратифицированная Россией. Для пойманных на коррупционных отношениях, данная Конвенция назначает жесткие меры воздействия. Сейчас для реализации мероприятий Российской Федерацией Конвенции ООН против коррупции совершаются определенные шаги (создана соответствующая рабочая группа)².

Ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) государственного служащего влияет или может повлиять на

¹Минздравсоцразвития России завершило работу над проектом Типового кодекса поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих. - Режим доступа: <http://www.mrnzdravsoc.ru/labour/public-service/23/>

²Кадры для борьбы и профилактики // Государственная служба. - 2010. – № 4. – С. 13.

выполнение своих должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть конфликт между личностной заинтересованностью и правами и законными интересами граждан, организаций общества или государства, называется конфликт интересов.

Под личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего принято понимать возможность получения денежного, иного материального вознаграждения или иных преимуществ для себя и третьих лиц, получаемое в процессе осуществления своей служебной деятельности. государственный или муниципальный служащий обязан принимать меры по ликвидации возможности возникновения такого личностного конфликта.

Если возникает ситуация, при которой у государственного служащего возникает личная заинтересованность, приводящая к конфликту интересов, государственный служащий обязан уведомить об этом представителя нанимателя (работодателя) в письменной форме.

В том случае если представителю нанимателя становится известно о возникновении у государственного гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, должен принять меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, вплоть до отстранения государственного гражданского служащего, который является стороной конфликта интересов, от замещаемой должности государственной гражданской службы в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

В Российской Федерации специально для соблюдения требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулирования конфликтов интересов в государственном органе, федеральном государственном органе по управлению государственной службой и государственном органе субъекта Российской Федерации по управлению государственной службой образуются комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов.

Непринятие государственным служащим, являющимся стороной конфликта, интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов является правонарушением, влекущим увольнение государственного служащего с государственной службы.

Лица, замещающие должности, включенные в перечни, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации, обязаны представлять сведения о своих расходах, а также о расходах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей в случаях и порядке, которые установлены Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Законодательством установлена обязанность лица, замещающего одну из должностей, включенных в соответствующий перечень, отчитываться за себя и за своих супругу (супруга) и несовершеннолетних детей об источниках получения средств, за счет которых совершена сделка по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), если сумма сделки превышает общий доход указанного лица за три последних года, предшествующих совершению сделки. Эта обязанность возникает в отношении сделок, совершенных с 1 января 2012 г.

Сведения о доходах, расходах с 1 января 2015 года представляются по утвержденной Президентом Российской Федерации форме справки. При этом сведения о доходах являются сведениями конфиденциального характера, если федеральным законом они не отнесены к сведениям, составляющим государственную тайну.

Проверка достоверности и полноты сведений о расходах осуществляется органами, подразделениями или должностными лицами, ответственными за профилактику коррупционных и иных правонарушений.

Сведения о доходах, расходах служащих, замещающих должности, по которым предусмотрено размещение таких сведений, а также сведений о доходах, расходах их супруг (супругов) и несовершеннолетних детей размещаются в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на официальных сайтах федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и предоставляются для опубликования средствами массовой информации в порядке, определяемом нормативными правовыми актами Российской Федерации. Так, для федеральной государственной службы такой порядок установлен Указом Президента Российской Федерации от 8 июля 2013 г. № 613 «Проблемы противодействия коррупции».

Непредставление государственным гражданским служащим или представление им неполных или недостоверных сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера либо непредставление или представление заведомо неполных или недостоверных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера членов своей семьи в случае, если представление таких сведений обязательно, является правонарушением, влекущим увольнение государственного гражданского служащего с государственной гражданской службы.

Виды взысканий за коррупционные правонарушения и порядок их применения в отношении к государственным гражданским служащим установлен статьями 59.1 – 59.3 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», а в отношении государственных служащих иных видов, - законодательными актами, регулирующими порядок прохождения соответствующего вида государственной службы.

ГЛАВА 3. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ

3.1. Планирование карьеры государственного гражданского служащего

Идея карьеры связана с планированием должностного роста кадров государственной гражданской службы и индивидуальной карьеры каждого государственного служащего. Механизм планирования карьеры должен функционировать по следующему алгоритму: «резерв - конкурс - карьера». Действие данного алгоритма должно осуществляться на принципах рационального сочетания: 1) автоматизма повышения по службе со стажем службы, возрастом, способностями и заслугами на основе объективной оценки, 2) повышения в должности с повышением разряда, 3) организации постепенного, последовательного, нормативного регулируемого служебного продвижения с индивидуальным планированием карьеры¹.

Воплощение в жизнь данных принципов возможно только при совершенствовании правовой базы по проблемам государственной службы. Данная задача представляется важной, так как ее решение позволит не только реализовать идею планирования карьеры, но и одновременно нормализовать показатели структуры кадров государственных служащих (соотношение возрастных категорий государственных служащих, соотношение численности государственных служащих по половому признаку), обеспечивать стабильность структуры органа государственной власти и его персонала управления.

Принцип: «Готовность работать инициативно, принимая на себя ответственность за принятые решения - гарантия продвижения по служебной

¹Кочетков А.В. Принципы и источники формирования кадров государственной службы субъектов РФ в условиях становления правового государства: Автореф. дис. канд. социол. наук. - М., 1999. - С. 25.

лестнице»¹ обязательно должен применяться на государственной гражданской службе. Планирование карьеры гражданского служащего зависит не только от нормативно установленных правил продвижения по службе, но и от проявления его личностных и профессиональных качеств в ходе выполнения служебных обязанностей.

Грамотный карьерный план включает в себя²:

- четко сформулированную конечную цель карьерного роста и срок ее достижения;
- последовательность действий, необходимых для достижения цели;
- четко сформулированные краткосрочные и стратегические задачи достижения цели в рамках общего планирования;
- промежуточный контроль за исполнением намеченного в пределах сроков исполнения.

Процедура проведения конкурсов в органах государственной власти показывает, что даже конкурсный порядок формирования резерва будет сведен к формальному утверждению кандидатов на государственные должности государственной службы, включаемых в резерв персонала управления.

Впервые закон о гражданской службе предусматривает заключение служебного контракта на государственной службе. До этого времени оформление служебных контрактов было скорее рекомендательным мероприятием, чем обязательной процедурой. Необходим переход на контрактный метод работы с высшими руководителями, когда заключается контракт на пять или шесть лет, с четкими обязательствами и гарантиями со стороны нанимателя и самого руководителя³.

Служебный контракт заключается в письменной форме в двух экземплярах, каждый из которых подписывается сторонами. Один экземпляр служебного контракта передается гражданскому служащему, другой хранится в

¹ Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: учебник. – М., 1999. – С. 307.

² Карьера по плану // Муниципальная служба. - 2009. – № 1. – С. 104.

³ Лобанов В.В. Модернизация государственного управления: проблемы и решения // Проблемы государственного и муниципального управления. – 2010. –

его личном деле. Служебный контракт может содержать существенные условия и дополнительные. Существенными условиями служебного контракта являются: наименование замещаемой должности гражданской службы с указанием подразделения государственного органа; дата начала исполнения должностных обязанностей; права и обязанности гражданского служащего, должностной регламент; виды и условия медицинского страхования гражданского служащего и иные виды его страхования; права и обязанности представителя нанимателя; условия профессиональной служебной деятельности, компенсации и льготы, предусмотренные за профессиональную служебную деятельность в тяжелых, вредных и (или) опасных условиях; режим служебного времени и времени отдыха; условия оплаты труда (размер должностного оклада гражданского служащего, надбавки и другие выплаты, в том числе связанные с результативностью его профессиональной служебной деятельности); виды и условия социального страхования, связанные с профессиональной служебной деятельностью. В настоящее время продолжается работа в субъектах РФ по перезаключению служебных контрактов в соответствии с федеральным законом.

Существенные условия контракта определяют дальнейшую судьбу государственного служащего. Наниматель вправе изменить существенные условия контракта. Об изменении существенных условий служебного контракта гражданский служащий должен быть уведомлен в письменной форме не позднее чем за два месяца до их введения. Если гражданский служащий не согласен на замещение должности гражданской службы и прохождение гражданской службы в том же государственном органе или другом государственном органе в связи с изменением существенных условий служебного контракта, представитель нанимателя вправе освободить его от замещаемой должности гражданской службы и уволить с гражданской службы.

В случае письменного отказа гражданского служащего от предложенной для замещения иной должности гражданской службы, в связи с изменением существенных условий служебного контракта, служебный контракт

прекращается. Таким образом, работодатель наделяется «усмотрительным» правом увольнять государственных служащих, причем для этого не требуется дополнительных усилий. Например, реорганизация штатов, проведение аттестации, в результате чего должность может быть сокращена либо сам государственный служащий не будет соответствовать занимаемой должности. Закон о государственной службе предоставляет обширные полномочия работодателю в плане прекращения деятельности государственного служащего по инициативе администрации.

Несовершенство норм Трудового кодекса Российской Федерации практически полностью перенесено в федеральный закон о государственной гражданской службе. Вступление в силу федерального закона о государственной гражданской службе повлекло за собой обязательное изменение содержания служебных контрактов, заключенных с государственными служащими.

В связи с этим возникали проблемы увольнения государственных служащих вследствие отказа от перевода. Действующее трудовое законодательство до сих пор не содержит указаний о форме и процедуре предложения вакансий, о форме предупреждения служащих о предстоящем переводе и т.д. Неточное оформление документов кадровой службой повлечет за собой неблагоприятные последствия для нанимателя.

Комплекс действующих профессиональных требований, обращенных к государственным служащим, процедур аттестации и прохождения контрольных мероприятий в виде внеочередного квалификационного экзамена, можно с уверенностью заявить, не соответствует стимулированию, и однозначно не является мотивирующим элементом при прохождении государственной гражданской службы.

К примеру, понимание квалификационных требований, предъявляемых к государственным служащим статьей 12 ФЗ №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 года, весьма размыто. Должности «руководителей», «помощников», «специалистов»,

«обеспечивающие специалисты» имеют обязательным критерием наличие высшего образования. Возьмём, к примеру, квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей федеральными государственными гражданскими служащими центрального аппарата и территориальных органов федеральной службы по надзору в сфере транспорта. Квалификационные требования, предъявляемые в категории «Знания», включают в себя два блока: знания нормативных правовых актов, связанных с исполнением обязанностей, и знания методов управления. Из этого следует, что данная должность требует наличия образования в части юриспруденции и менеджмента, однако в документе наличие конкретного профессионального образования не указано. В вакансиях на группу должностей категории «руководители», в основном, указывается «желательно высшее юридическое образование». Однако в таком случае знания гражданского служащего в полной мере охватывают только первый блок знаний – нормативных правовых актов, а наличие управленческих знаний возможно только посредством получения образования менеджера.

Следует заметить, что наличие высшего профессионального образования по специализации замещаемой должности или в соответствующей области менеджмента является обязательным для гражданских служащих в соответствии с законодательством о гражданской службе. А значит, прохождение дополнительного обучения и получение нового образования не станет поводом для занятия вышестоящей должности гражданской службы.

Система профессиональной подготовки, переобучения и повышения квалификации государственных гражданских служащих не отражает в полной мере и не формирует реализацию гражданским служащим своего права на карьерный рост. Ученые полагают, что следует изменить построение системы мотивации посредством разработки общей концепции совершенствования государственной службы.

3.2. Стимулирование и мотивация деятельности государственных гражданских служащих

В настоящее время внимание исследователей привлекает мотивационное поведение. Мотивацию поведения и деятельности человека можно охарактеризовать как совокупность движущих сил, побуждающих его к определенным действиям. Мотивация носит комплексный характер¹. Логику процесса мотивации ученые представляют следующим образом: потребность - стимул - мотив - решение - результат². Следовательно, мотивационное управление - часть общего процесса управления, обеспечивающая осознание и выбор способов преобразования воздействий внешней и внутренней среды на основе оценки ситуации, целеполагания, принятия решений, ожидания и корректировки соответствующих результатов деятельности на уровне индивидов, организации социальных систем посредством согласования их ценностных ориентаций, норм и интересов³.

Ученые отмечают, что применительно к государственной службе поощрительные нормы практически не исследовались, за некоторым исключением⁴. Прохождение государственной службы связано с исполнением гражданским служащим определенных правил поведения, проведением испытаний в форме квалификационных экзаменов, аттестаций. Поступив на государственную службу, гражданский служащий должен адаптироваться к занимаемой должности, а затем определяется его соответствие замещаемой должности, изучаются его профессиональные навыки, полученные в период прохождения гражданской службы. Кроме того, государственный служащий области в период прохождения государственной службы имеет право на отдых,

¹ Ячкова В.Ю. Некоторые аспекты мотивационного управления // Вестник ПАГС. - 2009. - № 1 (18). - С. 176-177.

² Захаров Н., Куцин Н. Мотивация против стимулирования // Соц. труд. - 1991. - № 11.

³ Ячкова В.Ю. Указ. соч. - С. 176-178.

⁴ Касаева Т.В. Правовая культура государственных служащих как фактор повышения ответственности перед обществом // Государственная власть и местное самоуправление. - 2010. - № 4. - С. 37.

получение материального содержания и социальных гарантий. Любая мотивационная система должна обеспечивать достаточно высокий уровень оплаты труда и достаточно высокий жизненный уровень служащего и членов его семьи¹. Повысить стимулирующую роль оплаты труда можно посредством ее увеличения в зависимости от достигнутых результатов¹.

Для государственного служащего собственные интересы и интересы его семьи должны реализовываться не в ущерб интересам государства. Для предотвращения ущемления интересов государства со стороны деятельности государственных служащих необходимо сформировать и совершенствовать систему стимулирования и наказания. Государственный служащий должен знать, что за неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей к нему будет применено адекватное и неотвратимое наказание. Такой подход возможен только при наличии строгой отчетности, постоянном контроле за государственным служащим и достойном денежном содержании. Предоставление достойного денежного содержания обязательно должно подкрепляться соблюдением этических стандартов.

Основной способ для чиновника улучшить свое материальное положение должен состоять в том, чтобы сделать карьеру². Качественное преобразование кадрового корпуса государственной службы зависит от повышения мотивации государственных служащих к развитию своих способностей, знаний и умений³.

По мнению ученых, денежное содержание должно выплачиваться государственному служащему с учетом состава его семьи, всех его иждивенцев, то есть удовлетворить материальные потребности чиновника на приемлемом уровне по отношению к существующему в государстве (регионе) уровню жизни. За рубежом заработная плата государственных служащих привязана к средней оплате труда по стране, и она пересматривается каждый год. При росте

¹Лемин Ф. Мотивация персонала в управленческой деятельности Китая // Социология власти. - 2009. – № 1. – С. 229.

²Гарбер И.Е. Понятие «служба» и «работа»: психолингвистический анализ // Вестник ПАГС. - 2003. – № 5. – С. 26.

³Инновационная подготовка кадров государственной службы / под общ. ред. В.Л.Романова, Л.А. Василенко. – М.: РАГС, 2006. – С. 18.

доходов населения увеличивается денежное содержание государственных служащих¹.

Оплата труда является мотивирующим фактором, только если она непосредственно связана с итогами труда². Сочетание моральных и материальных форм стимулирования и поощрения государственных служащих позволит действительно развивать государственную гражданскую службу. Государство должно предоставить государственному служащему современные нравственные ориентиры.

Если государство не обеспечивает государственных служащих достойной заработной платой; не формирует справедливую систему наказаний государственных служащих, функционирующую на принципе неотвратимости; не создает этических стандартов, то государственные служащие будут вынуждены действовать в личных интересах - в ущерб государству.

Заработная плата Президента Российской Федерации составляет 8 тыс. долларов, что значительно меньше, чем в странах дальнего зарубежья. В то же время разница между денежным содержанием Президента Российской Федерации и средней заработной платой по стране составляет 10 раз. Это больше, чем в Германии, США, Украине.

Существующая нормативно-правовая база, регулирующая служебные отношения противоречива и не позволяет непосредственно оценить, когда малоэффективные результаты работы пристраиваются от недостатка мотивации и профессионализма служащих, а когда они являются просто следствиями недостаточной организации, неумения выделять ресурсы, которые могут быть задействованы для решения поставленных задач³. Для работников предприятия все более ясно - не выявлены потери в результате труда, значит предполагается

¹ Гарбер И.Е. Понятие «служба» и «работа»: психолингвистический анализ // Вестник ПАГС. – 2003. - № 5. – С. 26.

²Лемин Ф. Мотивация персонала в управленческой деятельности Китая // Социология власти. – 2009. - № 1. – С. 229.

³Что в кармане Президента? // Аргументы и факты. – 2010. – 20-26 окт.

стимулирование работника¹.

Ежемесячная надбавка к должностному окладу за выслугу лет на гражданской службе устанавливается гражданским служащим в зависимости от стажа государственной гражданской службы. Назначение или изменение размера надбавки за выслугу лет производится на основании распоряжения высшего исполнительного органа государственной власти в субъекте Российской Федерации по представлению комиссии по установлению стажа гражданской службы, дающего право на установление надбавки за выслугу лет.

Ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия гражданской службы в размере до 200 процентов этого оклада. Ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия гражданской службы носит компенсационный характер. Ее достаточно сложно отнести к поощрительным или стимулирующим надбавкам. Компенсируется, прежде всего, повышенная затрата работником ресурсов здоровья вследствие вредности производства.

С одной стороны, затруднительно выявить факторы вредности и опасности в условиях современной служебной деятельности, с другой - специфика условий государственной гражданской службы существует. Гражданские служащие, как известно, не осуществляют свою деятельность в шахтах, на урановых рудниках, не плавят сталь. Однако государственные гражданские служащие в силу специфики реализуемых полномочий находятся в постоянной стрессовой ситуации. Именно данный фактор обязательно должен учитываться при разработке и формулировании особых условий гражданской службы субъекта Российской Федерации.

Особые условия гражданской службы - это особый режим служебной деятельности, в отдельных случаях - интенсивность осуществления служебной деятельности, обусловленные характером функциональной нагрузки и должностных полномочий (постоянный прием граждан, систематические

¹Махмудова И. Оценка труда в системе управления персоналом // Человек и труд. – 2010. – № 6. – С. 63.

командировки). К особому режиму деятельности гражданских служащих в настоящее время целесообразно отнести деятельность на должностях гражданской службы, подверженных коррупционным рискам. Такая надбавка - компенсация за особый характер служебной деятельности, требующий повышенной ответственности к совершаемым действиям. Например, сообщение о возможном конфликте интересов, неукоснительное соблюдение законодательства при проведении проверок, приеме на работу и т.п.

Представим примерный перечень особых условий гражданской службы:

- исполнение функциональной нагрузки, предусматривающей ночные дежурства;
- исполнение функциональной нагрузки, предусматривающей систематические командировки;
- исполнение функциональной нагрузки, предусматривающей постоянный прием граждан, непосредственное систематическое общение с гражданами (например, при оказании государственных услуг, проведении проверок);
- исполнение функциональной нагрузки, предусматривающей обязанность выездов в места пожаров, стихийных бедствий, совершения правонарушений или преступлений, массовых несанкционированных акций;
- исполнение функциональной нагрузки на должностях, отнесенных в перечень должностей гражданской службы, деятельность на которых связана с коррупционными рисками.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» не раскрывает юридического термина «особые условия гражданской службы». В Трудовом кодексе Российской Федерации, восполняющем пробелы правового регулирования государственной гражданской службы, особые условия труда трактуются совершенно другим образом. В первую очередь, они связаны с опасными и вредными факторами для жизни и здоровья работника (работа под землей, в горячих цехах и т.п.), влекущими, как правило, последующие профессиональные заболевания. Таким

работникам предоставляется право на получение досрочной профессиональной пенсии по старости. Во-вторых, наличие опасных условий обусловлено, именно, производственной деятельностью. В меньшей степени указанные условия труда затрагивают служащих и в большей степени распространяются на рабочих (сталевар, прядильщица, шахтер и т.п.).

Формулировка этой надбавки - за особые условия гражданской службы требует конкретизации в федеральном законодательстве о гражданской службе, выраженной в примерном перечне соответствующих условий труда, а также толкования этого термина применительно к гражданской службе.

Исполнение обязанностей в выходные и праздничные дни в соответствии с Трудовым кодексом Российской Федерации оплачивается служащему в двойном размере. Отклонение длительности служебного дня от обычной продолжительности - это ненормированный рабочий день. Служащим с ненормированным рабочим днем предоставляется дополнительный отпуск сверх установленной продолжительности ежегодного оплачиваемого отпуска и отпуска за выслугу лет. Трудовое законодательство не предусматривает компенсацию ненормированного рабочего дня денежными выплатами. Если рассматривать возможное отклонение продолжительности служебного дня от нормальной продолжительности как сверхурочную работу, то выполнение сверхурочных работ строго регламентируется трудовым законодательством, требует специального оформления со стороны нанимателя и компенсируется строго определенной формой денежной оплаты.

Вызывает сомнение и такое особое условие гражданской службы, как режим служебной деятельности, не дающей возможность для занятия в течение служебного дня иными видами деятельности, то есть законными подработками. Заметим, что для наемных рабочих и служащих деятельность, которая осуществляется ими вне основного места работы, допускается в порядке совместительства. И это не предполагает, что все наемные работники будут дополнительно работать за пределами своего рабочего дня в других организациях, предприятиях, учреждениях. Трудовой кодекс Российской

Федерации не предусматривает компенсацию наемным работникам за то, что они дополнительно не могут подработать.

Новизна решаемых задач как особое условие служебной деятельности также вызывает сомнение. Ее следует отнести к условию выплаты премии за выполнение особо важных и сложных заданий.

Для государственных служащих установлена пятидневная рабочая неделя (40 часов). Ненормированный служебный день устанавливается для гражданских служащих, замещающих высшие и главные должности гражданской службы. Для гражданских служащих, замещающих должности гражданской службы иных групп, ненормированный служебный день устанавливается в соответствии со служебным распорядком государственного органа согласно перечню должностей, и служебным контрактом. Гражданским служащим, имеющим ненормированный служебный день, предоставляется ежегодный дополнительный оплачиваемый отпуск, продолжительность которого определяется коллективным договором или служебным распорядком государственного органа и который не может быть менее трех календарных дней. Гражданскому служащему предоставляется ежегодный отпуск с сохранением замещаемой должности гражданской службы и денежного содержания.

Гражданским служащим, занимающим высшие и главные должности гражданской службы, выделяется ежегодный основной оплачиваемый отпуск продолжительностью 35 календарных дней. Гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы иных групп, предоставляется ежегодный основной оплачиваемый отпуск продолжительностью 30 календарных дней. При предоставлении гражданскому служащему ежегодного оплачиваемого отпуска один раз в год производится единовременная выплата в размере двух месячных окладов денежного содержания.

Мотивация не может быть связана не только с материальным стимулированием деятельности государственных служащих, она также связана и с возможностью карьерного роста. Законодательство о государственной

гражданской службе на современном этапе в значительной степени ограничивает самостоятельную возможность карьерного роста гражданских служащих, зависящих от его персонифицированных возможностей, профессиональных умений и навыков¹.

¹ Усольцева О.А. Современные особенности обучения чиновников в системе дополнительного образования // Социология власти. – 2009. – № 1. – С. 201.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В ходе данной работы проанализированы следующие вопросы: сущность государственной кадровой политики на государственной гражданской службе и основные понятия, рассмотрены принципы, проанализировано современное состояние кадровой политики, изучены механизм и методы реализации кадровой политики, предложены способы совершенствования кадровой политики и улучшения кадрового потенциала.

Концепция кадровой политики в системе государственного управления представляет собой систему действий субъектов управления по реализации теоретических знаний, идей, взглядов и организационно-практических мероприятий государственных органов и негосударственных организаций, направленных на установление целей, задач, характера этой политики, определения форм и методов управления персоналом.

При отражении принципов государственной кадровой политики в сфере государственной гражданской службы были рассмотрены базовые (общие), специальные и частные.

Базовые – конституционные принципы, которые определяют сущностные черты кадровой политики. Среди них названы принципы законности, системности, открытости, гуманизма и другие.

Специальные выражают функциональное предназначение, приоритеты, содержательные элементы государственной кадровой политики. Среди этих принципов перечислены следующие: равный доступ к государственной службе, подбор кадров по их профессиональным, деловым и нравственным качествам, профессионализм и компетентность кадров и другие.

Среди частных, которые регулируют функционирование отдельных элементов кадровых процессов на государственной службе, выделены принципы поиска, подбора и отбора госслужащих, служебного роста, профессионального развития, управления персоналом и другие.

На настоящий момент государство предусматривает значительное внимание совершенствованию профессионального развития государственных гражданских служащих Российской Федерации, повышению престижа гражданской службы, совершенствованию антикоррупционных механизмов.

Механизм реализации государственной кадровой политики включает в себя системы мероприятий направленных:

- на защиту государственных гражданских служащих;
- на организацию и проведение конкурсов на замещение вакантных должностей;
- на эффективное прохождение государственной службы, включая применение кадровых технологий, формирование оптимальной структуры органа государственной власти;
- на предоставление социальных гарантий, включая пенсионное обеспечение.

Нормативно-правовая модель системы исполнения государственной кадровой политики находится в непосредственной зависимости от качества, эффективности и результативности законов и подзаконных актов, регулирующих вышеуказанный процесс.

В выпускной квалификационной работе предлагаются пути развития кадровой политики и кадрового потенциала.

Одним из необходимых условий развития кадровой политики является планирование карьеры государственного гражданского служащего. В рамках планирования карьеры государственных служащих наличествует ряд проблем, требующих решения:

- 1) Огромная и несовершенная правовая база, касающаяся вопросов подготовки и развития служащих;
- 2) Низкая эффективность деятельности кадровых служб;
- 3) Недостаточный уровень профессионализма;
- 4) Отсутствие разработанных планов развития и четких критериев оценки результатов деятельности.

В связи с этим, необходимо изменить вектор развития кадровой политики с внедрением дополнительных механизмов кадровой политики, новых форм профессионального развития на совершенствование уже существующих положений и решение вопросов неоднозначного толкования положений действующих норм.

Отдельной проблемой является низкая мотивация государственных гражданских служащих. Мотивация государственных гражданских служащих делает акцент на материальное стимулирование. Однако, перечень факторов, влияющих на мотивацию государственных служащих, шире. К ним относятся вопросы несопоставимости трудовых затрат и награждения за затраченные усилия, неравномерность рабочей нагрузки, отсутствие видимых результатов работы.

В рамках решения проблем низкой мотивации, необходимо создание гибкой системы оплаты труда с учетом направлений профессиональной служебной деятельности, создание условий для самостоятельного профессионального развития, развитие института наставничества, создание механизма нематериального стимулирования, создание условий для стабильного карьерного роста.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

Раздел 1. Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 №7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) [Электронный ресурс] /Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/.

2. Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27.05.2003 № 58-ФЗ [Электронный ресурс] /Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_42413/.

3. Указ Президента РФ от 11.08.2016 № 403 «Об Основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 - 2018 годы» [Электронный ресурс] /Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_203144/.

4. Указ Президента РФ от 19 ноября 2002 г. № 1336 «О федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003 - 2005 годы)» (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс] /Режим доступа: <http://base.garant.ru/185243/#ixzz4kSNPRMtD/>.

Раздел 2. Отечественная литература

5. Аверин, А. Н. Профессиональная подготовка кадров / А. Н. Аверин. М.: Альфа-Пресс, 2011.

6. Анисимов, В.М. Кадровая политика КНР: нормативно-правовые и функциональные подходы // Вестник Академии права и управления. 2011. №25. С. 34-45.

7. Антошина, Н.М. Формирование и опыт реализации программ развития системы государственной гражданской службы // Социология власти. 2011. – № 2. – С. 93-100.
8. Антошина, Н. М. Государственная служба и кадровая политика: региональный аспект: монография / Н. М. Антошина, А. В. Сороко; под ред. И. Н. Барцица. Н.Новгород: Изд-во Волго-Вятской академии гос. службы, – 2010. – 220 с.
9. Антропова Ю.Ю., Банных Г.А., Васильева Е.И., Воронина Л.И., Зерчанинова Т.Е., Костина С.Н., Ручкин А.В. Современные кадровые технологии на государственной гражданской службе. Министерство образования и науки Российской Федерации, Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б. Н. Ельцина. Екатеринбург, – 2015.
10. Бабушкина, Н.А. Работа с кадровым резервом на государственной гражданской службе: лучшие региональные практики и зарубежный опыт // Вестник магистратуры. 2015. – № 6-3 (45). – С. 118-121.
11. Баркин, В.А. Актуальные проблемы современной кадровой политики в системе государственной службы // научно-практический журнал Северо-Западной академии государственной службы. - 2005. – № 3. – С. 19.
12. Барышников, Е.Н. Актуальные проблемы кадровой политики и государственной гражданской службы в современной России // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2011. – № 5. – С. 7-9.
13. Бельский, В.Ю., Журавлев Д.А. Принципы и приоритеты формирования государственной кадровой политики России // Вестник Московского университета МВД России. 2015. – № 2. – С. 276-278.
14. Бельский, В.Ю., Лепехин В.А. Цивилизационное развитие России и новая государственная кадровая политика (на примере Республики Крым) // Государственная служба и кадры. 2014. – № 3. – С. 80-83.

15. Бельский, В.Ю., Лепехин В.А. Цивилизационное развитие России и новая стратегия государственной кадровой политики // Вестник Московского университета МВД России. 2012. – № 11. – С. 12-15.
16. Борщевский, Г.А. Процессы интеграции на постсоветском пространстве в области реформирования государственной службы (ч. 1) // Современная наука. 2015. – № 1. – С. 17-22.
17. Борщевский, Г.А. Процессы интеграции на постсоветском пространстве в области реформирования государственной службы (ч. 2) // Современная наука. 2015. – № 3. – С. 25-31.
18. Булгаков, С.Н. Значимость процедуры аттестации государственных гражданских служащих // Правовая наука и реформа юридического образования. 2012. – № 2 (25). – С. 158-161.
19. Бушуева, И.П., Богдан Н.Н., Зубов В.Е. Карьера в государственной гражданской службе: прошлое, настоящее, будущее // Управленческое консультирование. 2014. – № 7 (67). – С. 7-18.
20. Василевский, М. О современных проблемах государственной и муниципальной службы в области кадровой политики // Самоуправление. 2012. № 11. С. 28-30.
21. Волкова, А.В. Гражданственность, ответственность, доверие как принципы развития государственной кадровой политики РФ // Социально-гуманитарные знания. 2012. – № 1. – С. 89-100.
22. Волкова, А.В. Потенциал гуманитарных технологий в государственной кадровой политике РФ // Социология власти. 2012. – № 3. – С.198-202.
23. Волкова, А.В. Публичные ценности и государственная кадровая политика Российской Федерации // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 6. Политология. Международные отношения. 2011. – №4. – С. 118-126.
24. Володарская, Е.П., Глушненко Л.Т. К проблеме о детализированной системе квалификационных требований к должностям

государственной гражданской службы // Теория и практика общественного развития. 2015. – № 8. – С. 119-122.

25. Вырупаева, Т.В. Человеческий капитал как фактор формирования инновационного государства // Управление человеческими ресурсами – основа развития инновационной экономики. 2011. – № 3. – С. 64-70.

26. Гаганова, Е.В. Основные проблемы и направления совершенствования кадровой политики в государственных органах власти субъектов РФ // Вестник Университета (Государственный университет управления). 2014. – № 7. – С. 112-114.

27. Газиева, И.А. Профессионализм государственных гражданских служащих: проблемные особенности // Власть. 2011. – № 6. – С. 141-144.

28. Газиева, И. Кадровая политика в сфере государственной гражданской службы / И. Газиева. М.: Проспект, – 2011.

29. Головкин, Ю.М. Тренды, влияющие на рекрутирование политических молодежных элит в российской политической действительности // Этносоциум и межнациональная культура. 2014. – № 12 (78). – С. 40-45.

30. Гриднев, В.П. Актуальные проблемы развития государственной гражданской службы Российской Федерации // Управленческое консультирование. 2014. – № 8 (68). – С. 7-13.

31. Гуцев, П.Ю. Причины и предупреждение политической коррупции в государственной деятельности субъектов Российской Федерации // Современное общество и право. 2013. – № 4 (13). – С. 39-48.

32. Добролюбова, Е.И., Александров О.В. Стратегическое управление кадровыми ресурсами на государственной службе как инструмент оптимизации их численности // Проблемы государственного и муниципального управления. 2015. – № 1. – С. 124-142.

33. Дорофеев, А.В. Кадровый состав муниципальных служащих как ресурс развития муниципалитетов // Среднерусский вестник общественных наук. 2014. – № 5 (35). – С. 172-175.

34. Дуплина, М.А., Субботина Т.Ю. Проблемы формирования и реализации государственной кадровой политики // Торгово-экономические проблемы регионального бизнес пространства. 2015. – № 1. – С. 40-44.
35. Егорова, Е.А. Проблемы формирования института профессионального чиновничества // Вестник государственного и муниципального управления. 2014. – № 2-1 (12). – С. 146-149.
36. Еременко, В.В., Шевченко Е.А. Современные кадровые технологии государственной и муниципальной службы и новое качество власти в России // В сборнике: Государственный, муниципальный и хозяйственный менеджмент: состояние и пути совершенствования. III региональная научно-практическая конференция. – 2013. – С. 66-68.
37. Железнякова, Е.А. Государственная служба как социально-правовой институт: гарантии государственных служащих // Административное и муниципальное право. 2015. – № 10. – С. 1015-1021.
38. Заборовская, С. Реализация кадровой политики в системе государственных органов и органов местного самоуправления // Государственная служба. 2015. – № 2. – С. 34-36.
39. Зимин, В.А., Пастухова Л.Ш. Совершенствование политики по развитию кадрового потенциала органов государственной власти. Монография. Самара, – 2015.
40. Иванова, Е.Ю. Государственная кадровая политика: сущность и актуальные проблемы // Социально-экономические явления и процессы. 2011. – № 1-2 (23-24). – С. 92-97.
41. Иванова, Л.Л., Крицкая А.А. Кадровая безопасность в сфере государственного управления (региональный аспект) // Этносоциум и межнациональная культура. 2015. – № 2 (80). – С. 109-115.
42. Иванова, Н.Л., Васильев О.А. Кадровая политика в государственном управлении: проблемы и поиски их решения // Проблемы государственного и муниципального управления. 2011. – № 2. – С. 171-186.

43. Кабашов, С. Ю. Морально-этические и правовые основы государственного и муниципального управления. Профессиональная этика, кадровая политика, планирование карьеры и противодействие коррупции / С.Ю. Кабашов. М.: Дело, – 2009.

44. Катков, И.М. Управление формированием ценностных ориентаций молодых специалистов государственной гражданской службы в процессе их профессионализации // Современные исследования социальных проблем (электронный научный журнал). 2015. – № 7 (51). – С. 102-113.

45. Качашкина, Е.В. Правовые основы совершенствования кадровой политики в системе государственной службы Российской Федерации // Ученые заметки ТОГУ. 2014. Т. 5. – № 1. – С. 247-250.

46. Кибанов, А. Я. Кадровая политика и стратегия управления персоналом / А. Я. Кибанов, Л. В. Ивановская. М.: Проспект, – 2012.

47. Комахин, Б.Н. Модернизация государственной службы и защита прав человека // Вестник Московского университета МВД России. 2012. – № 7. – С. 129-131.

48. Кондрашкин, В.А. Должностной рост государственных гражданских служащих как форма их социальной мобильности // Этносоциум и межнациональная культура. 2014. – № 8 (74). – С. 95.

49. Кононова, Е.В. Кадровая политика в сфере государственной гражданской службы // Управленческое консультирование. 2014. – № 12 (72). – С. 192-200.

50. Крицкая, А.А., Шлеверда И.Н. Имидж как репрезентация государственной кадровой политики: аспект национальной безопасности // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2015. – № 3. – С. 430-435.

51. Кулагина, Е.В. Новый государственный менеджмент и кадровая политика в системах образования стран ОЭСР: опыт для России // Социология образования. 2015. – № 8. – С. 91-107.

52. Лаврентьев, С.Н. Партия как субъект кадровой политики: теоретико-методологические основы // Социология власти. 2011. – № 7. – С.54-61.
53. Магомедов, К.О. Кадровая коррупция в органах государственного и муниципального управления // Государственная служба. 2014. – № 4 (90). – С.15-20.
54. Мальцева, П.Н. Основные направления использования и подготовки резерва управленческих кадров для государственной службы и приоритетных сфер региональной экономики // В сборнике: Роль образования в формировании экономической, социальной и правовой культуры Сборник научных трудов. Комитет по науке и высшей школе Правительства Санкт-Петербурга. – 2014. – С. 88-90.
55. Мамытов, М.К. Механизм реализации государственной кадровой политики // Наука, новейшие технологии и инновации. 2014. – № 1. – С.153-154.
56. Мартемьянова, З.С. Открытое государственное управление и современная кадровая политика России // Электронный вестник Ростовского социально-экономического института. 2014. – № 3. – С. 60-66.
57. Марьина, Н.А. Государственное управление кадровой политики государственных служащих // Молодой ученый. 2015. – № 10 (90) – С. 916-918.
58. Мигущенко, О.Н. Кадровая политика: системный подход // Муниципальная служба: правовые проблемы. 2015. – № 4. – С. 18-23.
59. Михеева, А.В. Формирование нового механизма нормирования труда как элемента кадровой политики в государственном секторе // Экономика и управление: проблемы, решения. 2015. – № 12. – С. 292-296.
60. Москаленко, Н.Л. Проблемные проблемы кадровой политики на государственной гражданской службе // Вестник магистратуры. 2013. – № 12-4 (27). – С. 237-239.
61. Некрасов, В.Н., Пивоваров И.В. Современные механизмы повышения эффективности реализации государственной кадровой политики //

Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2013. – № 2. – С. 62-68.

62. Обляшевская, В.В., Косников С.Н. Правовое обеспечение государственной кадровой политики // Аспирант. 2015. – № 9. – С. 69-70.

63. Оболонский, А.В. Реформирование государственной службы: этико-нравственный аспект // Право и управление: XXI век. Интернет-журнал. – 2008. – № 1 (2).

64. Орлова, В.Н., Тихомирова О.А. Денежное содержание как элемент социальных гарантий в системе государственной гражданской службы // Среднерусский вестник общественных наук. 2015. Т. 10. – № 3. – С. 89-97.

65. Пескова, Ю.Ю. Взаимодействие государства и гражданского общества в реализации кадровой политики в государственном управлении // Государственная служба. 2014. – № 1 (87). – С. 110-112.

66. Петров, С.И. Современная кадровая политика и проблема патриотизма в системе государственной службы // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 6. Политология. Международные отношения. 2013. – № 3. – С. 106-112.

67. Пилюгина, Т.А., Киселева О.В. Факторы стимулирования профессиональной деятельности государственных служащих как средство повышения эффективности государственной службы // Государственное управление. Электронный вестник. 2013. – № 40. – С. 32-40.

68. Пищулин, О.В. Кадровая политика и гражданское общество: новейшие решения // Ценности и смыслы. 2012. – № 2. – С. 30-40.

69. Сороко, А. В. Кадровый потенциал государственной гражданской службы: формирование, развитие и управление / А. В. Сороко. - Издательство «Научная книга». – М.: 2011. – С 131.

70. Сулемов, В. А. Государственная кадровая политика в современной России: теория, история, новейшие реалии / В. А. Сулемов. М.: РАГС, 2012.

71. Турчинов, А.И. Проблемы государственного управления и кадровой политики // Вестник Коми республиканской академии государственной службы

и управления. Серия: Теория и практика управления. – 2012. – № 10 (15). – С.26-30.

72. Турчинов, А.И. Человеческий капитал как фактор кадровой безопасности государства и общества // Человеческий капитал. 2012. – № 9 (45). – С. 21-23.

73. Турчинов, А.И. Кадровая безопасность России: постановка проблемы // Государственная служба. - 2010. - № 4. - С. 20.

74. Щукина, Т.В. Проблемы содержания и структуры кадровой политики в системе государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации // Административное право и процесс. 2011. – № 11. – С.4-6.