ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ И УПРАВЛЕНИЯ

Е.А. Литвинцева

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ КОНКУРСНЫХ ПРОЦЕДУР В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

ЛИТВИНЦЕВА Елена Ананьевна – кандидат социологических наук, доцент, заместитель директора Института научных исследований и информации РАГС при Президенте Российской Федерации (e-mail: litvLena@yandex.ru)

Аннотация. *В статье отражены проблемы отбора кадров на государственную гражданскую службу. Конкурс заключается в оценке профессионального уровня кандидатов по квалификационным требованиям к вакантной должности.*

В практике управленческой деятельности используются различные методы проведения конкурса на вакантную должность, которые могут быть эффективными при организации конкурсных процедур в государственных органах.

Ключевые слова: *государственная гражданская служба, принципы конкурсного отбора, нормативное правовое регулирование организации конкурсов в органы государственного управления, оценка профессионального уровня кандидатов квалификационным требованиям к вакантной должности.*

Процессы развития государственной гражданской службы Российской Федерации тесно связаны с необходимостью разработки эффективных технологий государственно-служебной деятельности. В Федеральной программе «Реформирование и развитие государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)» одной из задач ее реализации определена разработка системы мер, направленных на совершенствование порядка прохождения государственной службы и стимулирование добросовестного исполнения служебных обязанностей на высоком профессиональном уровне.

Реализация принципа конкурсного отбора в процессе замещения вакантных должностей государственной гражданской службы призвана обес-

печить, наряду с принципом конкурсного отбора, развитие кадрового потенциала за счет более качественного кадрового наполнения аппарата органов власти, поступления в государственные структуры работников с новыми компетенциями, опытом управленческой деятельности и новым видением целей государственно-служебной деятельности.

Анализ практики проведения кадровых конкурсов показывает, что использование принципов открытости, профессионализма и состязательности позволяет привлечь на государственную службу профессионалов, обладающих знаниями и имеющих практический опыт работы. Так, данные экспертного опроса показывают, что деятельность кадровых служб госорганов по организации конкурсов при приеме на работу уже начата: почти половина экспертов (44,4%) считают, что кадровые службы эффективно реализуют конкурсные процедуры[1].

Однако формальный подход к конкурсному отбору, недостаточная открытость при принятии кадровых решений, влияние субъективного фактора, когда в ряде случаев отбор осуществляется «по знакомству», влияют на достаточно высокий уровень негативных оценок. Каждый пятый из числа экспертов (21,3%) считает деятельность кадровиков при проведении конкурсов «неэффективной», каждый третий (31,9%) – «недостаточно эффективной».

Служебная деятельность служащих протекает в рамках нормативных правовых актов, регулирующих основные этапы прохождения государственной гражданской службы. В федеральных законах «О системе государственной службы Российской Федерации», «О государственной гражданской службе Российской Федерации» установлены правовые основы реализации конкурсных процедур. Порядок, условия и организация конкурсного отбора закреплены в Указе Президента Российской Федерации № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации». На конкурсной основе происходит формирование кадрового резерва на государственной гражданской службе (ст. 60, ст. 64 Закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации») посредством включения в резерв наиболее перспективных работников.

---

[1] См.: Актуальные вопросы государственной гражданской службы Российской Федерации. Материалы социологического исследования (январь 2009 г.). – М., 2009. – С. 10. Экспертный опрос был проведен кафедрой государственной службы и кадровой политики РАГС при Президенте Российской Федерации в январе 2009 г. В опросе участвовали 218 экспертов из числа государственных служащих федерального и регионального уровней власти. Руководитель проекта – проф. А.И. Турчинов. Руководитель социологического исследования – проф. К.О. Магомедов.

Конкурс обеспечивает конституционное право граждан Российской Федерации на равный доступ к государственной службе, а также право гражданских служащих на должностной рост на конкурсной основе. Состязательность при замещении государственных должностей служит дополнительным фактором стабилизации государственной службы. Установлено общее правило, в соответствии с которым поступление гражданина на гражданскую службу (равно как замещение гражданским служащим другой должности гражданской службы) осуществляется по результатам конкурса, проводимого конкурсной комиссией. Ограниченный перечень исключений из этого правила предусмотрен п. 2–4 ст. 22 Закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Поступление на государственную гражданскую службу для замещения должностей категорий «специалисты» и «обеспечивающие специалисты» осуществляется по конкурсу, который заключается в оценке профессионального уровня кандидатов, их соответствия квалификационным требованиям к вакантной должности. Он включает в себя оценку претендентов на основании предоставленных документов об образовании, прохождении гражданской или иной государственной службы, осуществлении другой трудовой деятельности, а также различные методы оценки профессиональных и личностных качеств. Однако отсутствие нормативного закрепления оценочных методов при поступлении на гражданскую службу ведет к вариативности их применения и влияет на эффективность конкурсного отбора.

В Указе Президента Российской Федерации «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» определены общие требования к проведению конкурса: цели и задачи конкурса; организационные процедуры; правила принятия решений конкурсной комиссией; порядок проведения конкурса; некоторые аспекты методического обеспечения конкурса.

Данное Положение предлагает общую схему возможных действий по реализации конкурсной технологии, а не конкретный порядок проведения мероприятий по конкурсному отбору. Кадровая служба государственного органа должна закрепить порядок проведения подобных мероприятий, что должно быть указано в соответствующих локальных нормативных актах. Общий алгоритм разработки локальных нормативных документов можно охарактеризовать как конкретизацию государственных актов, который включает в себя действия по уточнению критериев оценки кандидатов и использованию процедур и технологий.

Отметим, что в большинстве зарубежных стран конкурсный отбор рассматривается как один из механизмов реализации принципа равного доступа к государственной службе. Осуществление конкурсных процедур основывается на принципах стабильности, беспартийности, беспристраст-

ности и лояльности. Назначение претендента на должность происходит после окончания учебного заведения и успешной сдачи экзаменов государственной комиссии. При этом первичное назначение на должность рассматривается как назначение на должность в системе государственной службы.

Можно выделить две основные модели организации государственной службы в зарубежных странах, различие между которыми находятся в сфере организации конкурсного отбора и профессионально-должностного продвижения служащих. Так, в романо-германской (европейской) модели основным принципом профессиональной деятельности является принцип карьеры, подразумевающей строго последовательное (карьерное) замещение вакантных должностей. Зачисление происходит на основании конкурсного отбора на начальную должность в служебной иерархии, карьера чиновника зависит от результатов его деятельности, оцениваемых в форме профессиональных (квалификационных) экзаменов.

Англосаксонская (английская) модель государственной службы построена на принципах «свободного входа» и «открытых дверей», допускающих замещение вакантных должностей лицами, ранее не работавшими в системе государственной службы. Допускается прием на работу на внеконкурсной основе: в порядке «патронажа». Служащий нанимается на конкретную должность, может ее оставить по своему желанию и имеет право свободно перемещаться между общественным и частным сектором.

В зарубежных странах система конкурсного отбора и процедуры замещения вакантных должностей установлена в правовых актах, в которых определяются статус чиновников, их служебные функции и задачи. Профессиональная деятельность государственных служащих регулируется не трудовым, а публичным правом, в котором, наряду с общегражданскими правами и обязанностями, фиксируются особые запреты для работников органов государственного управления. Обмен кадрами с другими сферами деятельности затруднен и сопряжен с соблюдением особых требований. Конкурсные экзамены проводятся в письменной или устной форме, основные требования и технологии согласовываются с органами управления государственной службой.

В научной литературе существуют различные подходы к определению конкурса. Для одних конкурс представляется как одно из направлений кадрового менеджмента, процесс оценивания кандидатов на замещение вакантных должностей с помощью соответствующего инструментария[1]. Другие исследователи отождествляют конкурс с определенным порядком замещения должностей; соревнованием, имеющим целью выявление луч-

[1] См.: *Гапоненко, А.Л., Панкрухин, А.П.* Стратегическое управление : учебник. – М., 2004. – С. 32–47; Занятость. Безработица. Служба занятости. Толковый словарь терминов и понятий. – М., 1996. – С. 94–95.

ших участников[1]. Третья группа исследователей акцентирует внимание на конкурсе как на способе возникновения трудовых отношений между организацией и работником[2]. На наш взгляд, конкурс как кадровая технология представляет собой способ решения задачи качественного кадрового обеспечения вакансий в организации, социальный механизм соединения профессиональных возможностей человека с условиями и средствами их реализации.

В практике управленческой деятельности используются различные методы проведения конкурса на вакантную должность, которые в совокупности могут способствовать эффективной организации конкурсных процедур в государственных органах. К ним относятся: анализ биографических и анкетных данных; собеседование и отборочное интервьюирование; анкетирование; квалификационное и психологическое тестирование; деловые и ролевые игры; метод «разбора деловых бумаг» (In-Basket); использование услуг кадровых и консалтинговых агентств по подбору персонала (метод аутсорсинга) и др.

Анализ биографических и анкетных данных основан на изучении предоставляемой кандидатом объективной информации, содержащей сведения о годе и месте рождения, образовании и профессиональном опыте, семейном и социальном статусе, социальной активности, состоянии здоровья и пр. Кандидат заполняет специальный бланк (форму) заявления, содержащий конкретные вопросы, причем все пункты должны быть нейтральными по характеру и исключать вариативность ответов, в том числе возможность отказа от них. К данному методу могут относиться анализ рекомендаций, резюме, характеристик и послужного списка, что дает дополнительную информацию о предыдущей деятельности соискателя, круга выполняемых функций и профессиональном опыте.

Преимущества данного метода основаны на объективности, поскольку содержит биографическую информацию. К его недостаткам относятся неполнота предоставляемых данных, возможность утаивания кандидатами «невыгодных» для них фактов биографии, невозможность определения уровня профессионального потенциала и нравственно-этических качеств кандидатов.

Собеседование и отборочное интервьюирование представляют собой процесс обмена информацией между представителем нанимателя и кандидатом на занятие вакантной должности. В ходе собеседования прове-

---

[1] См.: *Базаров, Т.Ю.* Управление персоналом. – М., 2002. – С. 344–356; Энциклопедический словарь работника кадровой службы. – М., 1999. – С. 119.

[2] См.: *Аверин, А.Н.* Управление персоналом, кадровая и социальная политика в организации. – М., 2004. – С. 36; *Веснин, В.Р.* Управление персоналом. – М., 2006. – С. 105–117; *Виханский, О.С., Наумов, А.И.* Менеджмент. – М., 2006. – С. 61–127.

ряют объективные данные, получают дополнительную информацию о профессиональном потенциале кандидата.

Предварительное собеседование нацелено на оценку общих характеристик кандидатов: аналитических способностей, жизненной философии, разделяемых ценностей, мотивации деятельности, совместимости с организационной культурой. Главная задача окончательного собеседования – уточнение невыясненных вопросов и принятие решения о предоставлении рабочего места. Обычно окончательное собеседование проводится руководителем подразделения, где имеется вакантная должность.

Биографическое собеседование строится вокруг фактов биографии кандидата, его прошлого профессионального опыта. Оно дает возможность оценить то, что уже сделал в своей жизни кандидат, и на основании этого предположить, каковы будут его успехи на новой должности. В ходе ситуационного собеседования кандидату предлагается решить одну или несколько проблем (практических ситуаций). При этом оценивается как сам результат, так и методы, с помощью которых кандидат находит решение.

Структурированное собеседование является наиболее распространенным методом конкурсной процедуры и основывается на предварительном определении круга вопросов, на которые работодатель рассчитывает получить ответы. Наилучший результат достигается, если структурированное собеседование проходит в форме интервью, что позволяет всесторонне и объективно оценить кандидатов.

Анкетирование как метод конкурсного замещения должности представляет собой наиболее формализованный способ оценки кандидатов, в процессе которого претенденту предлагается письменно ответить на ряд вопросов опросного листа.

Анализ анкетных данных позволяет получить различную информацию, в том числе:

– соответствие образования предъявляемым квалификационным требованиям;

– соответствие практического опыта характеру должности;

– наличие ограничений на выполнение должностных обязанностей;

– готовность к принятию дополнительных функций и нагрузок;

– круг лиц, которые могут рекомендовать претендента;

– определение личностных качеств и обстоятельств, которые могут помочь в работе кандидату в случае приема на работу;

– мотивация выбора сферы деятельности и др.

Тестирование – вид конкурсной процедуры, позволяющей при помощи социально-психологического инструментария выявлять психофизические и личностные характеристики, а также нераскрытый потенциал претенден-

тов. С помощью многовариантных тестов достаточно объективно оценивается общий интеллектуальный уровень (IQ), базовые личностные (когнитивные) качества, в том числе не раскрываемые в обычных условиях, общепрофессиональные качества, наличие лидерских и управленческих качеств, творческий стиль мышления. Тестирование позволяет сформировать представление о способности кандидата к профессиональному и карьерному росту, специфике мотивации, особенностях индивидуального стиля деятельности. Эффективность тестирования зависит в первую очередь от качества тестов, причем для различных категорий персонала тесты должны быть разными.

Практическое использование тестов связано с диагностированием личностных признаков (качеств) человека, выражаемых через количественные показатели (например, в баллах). Сложность анализа результатов тестирования связана с вопросами достоверности и надежности, а также с проблемами этического характера, что требует участия в проведении и анализе тестов квалифицированных специалистов – психологов, профессиологов.

Использование деловых и ролевых (организационно-деятельностных) игр в качестве метода проведения конкурса связано с использованием имитации (подражания) принятия решений в искусственно созданных рабочих ситуациях. Имитационные управленческие игры реализуются путем разыгрывания соответствующих индивидуальных и групповых ролей, по заданным или вырабатываемым участниками игры правилам. Деловые игры нередко используются при конкурсном замещении руководящих должностей при моделировании управленческой ситуации, когда выявляются организаторские способности, лидерские качества, умение работать в команде, инновационность мышления. Обеспечение максимальной поддержки участников, создание атмосферы защищенности и доброжелательности служат важным фактором получения объективной оценки о потенциале и способностях претендентов.

Современные деловые игры могут проводиться с использованием интерактивных возможностей компьютерной техники, дающей возможность мгновенно оценивать и анализировать информацию и результаты.

Метод «разбора деловых бумаг» (In-Basket) по своей сути близок в методу деловой игры и используется при конкурсе претендентов на руководящие должности. Он основан на имитации ситуаций, наиболее часто встречающихся в практике руководителей. Цель использования подобного метода – создание реальной ситуации необходимости принятия управленческих решений, анализ соответствующих действий кандидатов на эту должность и выбор наиболее подходящих претендентов.

Конкурс на замещение вакантной должности может происходить при помощи *специализированных агентств по подбору персонала*. В некото-

рых случаях функции по организации и проведению конкурса на вакантные должности могут быть переданы особым организациям, специализирующимся на подборе персонала и кадровом консультировании (консалтинге). В некоторых странах (Великобритании, США) независимую оценку кандидатов на вакантные государственные должности осуществляют специализированные кадровые службы, которые используют различные процедуры оценки персонала, разрабатывают систему критериев и дают рекомендации для кадровых служб госорганов.

В целом целевые конкурсные установки в системе государственной гражданской службы можно определить следующим образом:

– повышение престижа государственной гражданской службы с целью привлечения наиболее квалифицированных специалистов;

– увеличение притока и отбор наиболее подготовленных кадров;

– повышение объективности оценки кандидатов и принятия решений путем формализации процедур конкурсного отбора;

– открытость и демократизация кадровых технологий через участие в деятельности конкурсных комиссий независимых экспертов;

– создание системы сбора, хранения и использования персональной информации для планирования работы с принятыми на работу кандидатами.

Для использования конкурсных технологий необходимы специалисты, обладающие соответствующими навыками и компетенциями. Это, в свою очередь, определяет необходимость дополнительной подготовки кадровиков в рамках различных программ ДПО для обучения методам оценки и конкурсного отбора кандидатов, организации и проведения кадровых технологий. Важным представляется разработка методических рекомендаций по формам оценки претендентов на должности государственной гражданской службы в виде анкет, тестовых заданий, тем рефератов, деловых и ролевых игр, в которых могла быть учтена специфика деятельности и профессиональные требования к должностям гражданской службы в том или ином государственном органе. Возможно, речь может идти о создании федерального научно-методического центра по разработке тестовых заданий, оценочных методик и т. д.

Таким образом, конкурсное поступление на должность государственной гражданской службы, наряду с обеспечением открытости института государственной службы, способствует качественному обновлению кадрового потенциала, должностному росту и профессиональному развитию персонала государственной гражданской службы.

Список литературы

Аверин, А.Н. Управление персоналом, кадровая и социальная политика в организации. – М., 2004.

Актуальные вопросы государственной гражданской службы Российской Федерации. Материалы социологического исследования (январь 2009 г.). – М., 2009.

Веснин, В.Р. Управление персоналом. – М., 2006.

Виханский, О.С., Наумов, А.И. Менеджмент. – М., 2006.

Энциклопедический словарь работника кадровой службы. – М., 1999.

© Литвинцева Е.А., 2009

А.В. Спицын

ОСОБЕННОСТИ УЧАСТИЯ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ГРАЖДАНСКИХ ПРАВООТНОШЕНИЯХ

СПИЦЫН Андрей Владимирович – соискатель ученой степени кандидата юридических наук кафедры правового обеспечения рыночной экономики, заместитель руководителя аппарата Государственной Думы Астраханской области (e-mail: papastast@rambler.ru)

Аннотация. *В статье рассматривается проблема разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами в сфере собственности на примере Астраханской области.*

Ключевые слова: *право собственности, имущество, приватизация, гражданские правоотношения, инвестиционный климат.*

Происходящие в нашей стране перемены во всех сферах общественной жизни со всей очевидностью выдвинули на первое место вопрос реформирования отношений собственности. За послереволюционные годы в России исследованию проблем собственности были посвящены работы многих ученых-юристов, но на сегодня все они устарели и не отражают процессов, происходящих в стране. Это связано не только с тем, что изменилась правовая база собственности, но и с тем, что коренным образом поменялись отношения собственности. На смену идее главенства государственной собственности пришла идея приоритета частной собствен-