**Л.14. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ КАДРОВОЙ РАБОТЫ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ.**

**1.Нормативно-правовое**

**Регулирование и управление государственной службой.**

Мировая практика дает огромное разнообразие подходов к организации кадровой работы на государственной службе. Эти подходы формируются под воздействием различных исторических, культурных, социально-экономических, политических,

конфессиональных и иных особенностей развития страны. В построении системы кадровой работы в государственных органах важную роль играют несколько факторов, среди них: нормативное правовое регулирование государственной службы и управление государственной службой. Первый фактор связан с наличием нормативных правовых актов, регулирующих порядок организации государственной службы в определенной стране. В США основным нормативным правовым актом является Закон Пендлтона, который был принят в 1883 году. В последующем, в 1993 году Конгрессом был принят Закон Хэтча. Во Франции действуют комплексные законы, такие как Закон от 13 июля 1983 года «О правах и обязанностях чиновников» и Закон от 11 января 1984 года «Статус публичной службы».

Наряду с общими действуют и специальные статуты по видам административных органов. В Великобритании действует программа «Улучшение управления в правительстве: следующие шаги». В Канаде – Закон «О гражданской службе» 1908 года, впоследствии, в 1967 году, гражданская служба переименована в публичную службу, Закон «О трудовых отношениях на государственной службе». В ФРГ – Общий Закон«О правовом положении государственных служащих» и Закон «О федеральных государственных служащих» в новых редакциях 1985 года. В Японии – Закон «О государственных служащих».

В КНР – «Временное положение о государственных служащих» 1993 года.

Второй фактор связан с наличием «эффективной внутренней системы управления самой государственной службой» которая обычно представлена специальными государственными органами или подразделениями государственных органов, к компетенции которых относится обеспечение и развитие системы государственной службы. В США кадровые полномочия распределены между Советом по защите системы заслуг и Офисом по управлению персоналом (Office of Personnel Management). Последний обеспечивает централизацию и координацию деятельности кадровой службы в административно-государственном управлении. Офис располагает полномочиями: назначать государственных служащих на должность, способствовать карьерному продвижению, проводить оценку их труда, повышать квалификацию, поощрять и привлекать к ответственности, разрабатывать рекомендации для совершенствования кадровой работы. Совет по защите заслуг в свою очередь должен обеспечить соблюдение законов, касающихся государственной службы по найму, ее прохождения соответственно принципу «системы заслуг» и увольнения. Кроме того, в каждом федеральном ведомстве создается Совет по управленческим ресурсам, который определяет процедуру найма и отбора на руководящие должности.

Во Франции вопросами функционирования системы местной государственной службы занимается Национальный центр государственной территориальной службы, во главе которого стоит Административный совет. Данный совет состоит из равного представительства местных коллективов (коммун, департаментов и округов) и представителей профсоюзных организаций местных служащих. Национальный центр государственной территориальной службы занимается вопросами образования местных государственных служащих; организует конкурсы на замещение должностей; проводит экзамены для продвижения по службе, получения нового ранга или новой должности; принимает участие в исследованиях, касающихся проблем образования.

В Великобритании функция набора кадров закреплена за Комиссией гражданской службы по кадровым вопросам и Агентством по оценке и отбору кандидатов для государственной службы. Комиссия гражданской службы занимается отбором на средние и высшие должности гражданской службы (юристы, экономисты, инженеры, администраторы) через специальные конкурсы. Отбор кандидатов проводят отделы Комиссии по административным, научным, техническим должностям, а также общий отдел по отбору на юридические, информационные и другие должности.

В Канаде этим занимается Комиссия гражданской службы, в ФРГ – Высший институт государственных органов, в Японии –Совет по делам персонала, в КНР – Министерство кадров.

В компетенцию Комиссии гражданской службы Канады входят не только вопросы набора, но и увольнения. Комиссия возглавляется независимым агентством, подотчетным Парламенту страны. Комиссия имеет региональные и окружные подразделения. Также Комиссия уполномочена создавать специальные органы − Советы, для решения вопросов государственно-служебных отношений и разрешения споров между администрацией и государственным служащим по вопросам прохождения государственной службы.

Центральный орган по управлению государственной службой– Казначейский Совет Канады определяет общую административную политику государственной службы; ее организационную структуру, механизмы контроля за ее функционированием; общую политику в отношении личного состава государственной службы.

Особенности системы кадровой работы в данных странах можно описать через анализ таких кадровых технологий, как отбор, управление карьерой и продвижение, обучение и др.

**2. Отбор на государственную службу.**

В рассматриваемых странах прием на государственную службу четко регламентирован, но имеет свои особенности. В отборе на государственную службу существуют различия между элитарной (относительно закрытой) системой отбора кадров, которые характерны для ФРГ, Франции, Японии, где усложненная программа конкурсного отбора – средство поддержания элитарности, и гибкая система отбора на конкурсной основе, применяемая в Великобритании, США, Канаде

В Великобритании процедура найма различается в зависимости от ступени, группы и характера должности. Так, все государственные должностные лица подразделены на 2 основные категории: политиков, заменяемых в ходе ухода правительства в отставку, и администраторов – профессионалов, нанимаемых на постоянную работу Комиссией гражданской службы.

На технические должности 1 и 2 ступеней приходят по особой процедуре и требуют одобрения Премьер-Министра. Перемещения на 3 ступени должны быть одобрены Управлением по делам Кабинета. Процедура конкурсного отбора администраторов состоит из письменного доклада, тестов, интервью и заключительного собеседования прошедших испытания с сотрудниками Отдела по окончательному отбору.

В Канаде Комиссия гражданской службы определяет отборочные критерии, то есть «квалификационные стандарты». Отбор на государственную службу осуществляется через конкурсный экзамен.

Во Франции проводятся конкурсы трех типов: внешний, внутренний и открытый. Их отличия между собой состоят в следующем: к участию во «внешнем» конкурсе допускаются кандидаты, поступающие на государственную службу, во «внутреннем» − те, кто продвигается по службе, имеют некоторый опыт, в «открытом» − все желающие, отвечающие требованиям стандарта.

Конкурс предполагает проведение устного и письменного экзаменов. По результатам экзаменов составляется рейтинг претендентов. Если жюри не одобрило ни одного кандидата или же представлено недостаточное число претендентов, а должностных вакансий больше, возможно составление дополнительного списка. Для некоторых должностей категорий «А» (служба контроля, инспекций) допускается произвольный выбор администрации, т.е. внеконкурсные процедуры.

В США занятие должностей, помимо «патронажного» метода, «проводится в «открытой» и «закрытой» формах и основывается на «системе заслуг». «Закрытая форма» предусмотрена для комплектования высших должностей государственного аппарата (министров, их заместителей и помощников), ряда министерств и ведомств (государственного департамента, ФБР, ЦРУ, служб здравоохранения и лесного хозяйства).

При «открытой» форме существует четыре типа назначений на карьерные и общие высшие административные должности:

1. карьерное назначение посредством конкурсного отбора на основе модели управленческой квалификации на карьерные должности;
2. некарьерное назначение, проводимое Офисом по управлению персоналом, на общие должности;
3. временное назначение на срок не более трех лет на общие должности для выполнения специальных работ;
4. чрезвычайное назначение на срок не более 18 месяцев на общие должности в случае особых обстоятельств.

В США законодательно закреплена норма, предусматривающая прохождение определенного срока подготовительной службы для занятия последующей должности путем сдачи квалификационного экзамена. Внеконкурсные назначении касаются лиц, впервые назначаемых на средние и низкие (технические) должности государственной службы и так называемо«патронажной системы», где на должности назначаются лица, пользующиеся особым доверием Президента или глав министерств и ведомств.

В ФРГ лица, находящиеся на государственной службе, делятся на три группы: чиновники, служащие и рабочие. Различия в их статусе определяются характером их взаимоотношений с государством, порядком приема на работу, прохождения и прекращения службы, вознаграждения за работу, предъявляемыми к ним требованиями, содержанием их прав и обязанностей.

Различие между государственными служащими и гражданскими служащими (и рабочими) государственной службы состоит в том, что если первые назначаются на службу, то со вторыми (и третьими) заключается трудовое соглашение. Государственные служащие назначаются пожизненно, тогда как трудовое соглашение со служащими и рабочими может быть расторгнуто. Для оплаты труда чиновников законом устанавливается денежное содержание, труд служащих и рабочих оплачивается в соответствии с тарифным соглашением. Чиновники получают государственную пенсию, а служащие и рабочие – пенсию на основе договора о социальном страховании.

Порядок приема на государственную службу регулируется федеральными законами по единой системе для всех трех уровней государственной службы: федерации, земель и общин. Комплектование кадрами осуществляется на конкурсной основе. К каждому уровню государственных должностей предъявляются квалификационные требования. Наряду с этим государственная служба предусматривает определение испытательного срока, но не более чем пять лет.

Назначить на постоянную государственную службу могут лишь после того, как будет успешно пройден испытательный срок, а также достигнут возраст двадцати семи лет.

Система организации кадровой работы Японии построена на «принципе заслуг». Назначение на государственную службу производится на основе конкурсных экзаменов, которые проводятся по принципу «открытых дверей», введенному в Японии еще в конце XIX века и действующему до настоящего времени. Организацией конкурсных экзаменов занимается Совет по делам персонала. Экзамены для впервые поступающих на государственную службу проводятся по отдельным группам:

* для лиц, окончивших высшие учебные заведения;
* для лиц, имеющих неполное высшее образование;
* для лиц, окончивших средние учебные заведения.

Система «пожизненного найма», действующая в Японии, предполагает длительную (вплоть до ухода на пенсию) службу работающего по найму в одной организации, где должность и размер его жалованья ставятся в прямую зависимость от продолжительности непрерывного стажа. Вместе с тем данная система предопределяет практическое отсутствие межведомственной мобильности чиновников, что стало одной из наиболее характерных черт государственной службы в Японии.

В Японии хорошо развит институт наставничества. Кроме этого, в Японии действует налаженная система талант-менеджмента, то есть совокупность мероприятий по выявлению и развитию кадрового резерва.

К японскому стилю организации кадровой работы относят

и практику деятельности кадровых служб КНР, основанную на вековых традициях. Работники являются должностными лицами, включенными в кадровый реестр, пользующимися соответствующими правами и занимающимися работой по общественному управлению. Их делят на 6 типов:

1) руководящие работники и сотрудники государственных органов; 2) партийные функционеры Коммунистической партии Китая, руководители и сотрудники аппарата демократических партий; 3) военнослужащие действительной службы, занимающие посты командира взвода и выше; 4) руководители и сотрудники общественно-политических и массовых организаций; 5) специалисты разных профилей; 6) управленческие работники государственных предприятий и учреждений.

Организацией и проведением мероприятий, связанных с конкурсом на государственную службу на уровне центральных административных органов, занимается Экзаменационный центр государственных служащих при Министерстве кадров.

Система конкурсного отбора не распространяется на руководящие должности и неруководящие должности государственных служащих высших и средних рангов.

**3. Управление карьерой и продвижение. Обучение.**

В США Совет по защите системы заслуг разрабатывает квалифицированные стандарты по продвижению, которые определяют требования по успешному выполнению данной деятельности. При этом каждый государственный орган планирует продвижение своего персонала по служебной лестнице. В случае возникновения вакансий при недостаточности количества претендентов из числа работающих в данном учреждении проводится открытый конкурс.

В Великобритании система карьеры по служебной лестнице отличается жесткостью каждого из уровней. Довольно маловероятен переход в иное министерство. По традиции министерская иерархия выделяет служащих по возрасту.

В ФРГ действует соответствующая структура карьеры, обеспечивающая продвижение по служебной лестнице всех достойных специалистов. Одним из условий карьерного роста является повышение профессиональной квалификации чиновников, которое осуществляется в специализированных образовательных учреждениях.

Карьера государственного служащего во Франции предполагает систематическое прохождение «внутренних конкурсов»: каждый служащий проходит внутренний конкурс каждые полтора-два года и в зависимости от результата может рассчитывать на продвижение по служебной лестнице повышение материального содержания и т.п. Результаты конкурсов обязаны быть преданы гласности, а любое назначение, повышение или отставка могут быть обжалованы в административном суде.

В Японии для карьерного роста строго соблюдается принцип постепенности. Карьерный рост находится в прямой зависимости от стажа, способностей и эффективности работы.

В КНР на основе «Временного положения о зачислении на службу государственных служащих» предусматривает обязательность вакантных мест в государственных органах всех уровней для проведения ротации. Процедура ротации включает: перевод на другую должность, должностное перемещение, назначение на замещение и откомандирование для закалки.

В мировой практике вопросы профессионального обучения и развития являются приоритетными в системе управления персоналом государственной службы.

Обучение может быть организовано централизованным образом через центральный блок правительства, которое выделяет финансы на реализацию учебных программ, или децентрализованным, с ответственным органом каждого министерства, отвечающим за финансирование и управление программой.

В ряде стран, такой как Великобритания, нет единого центра по подготовке и переподготовке государственных служащих, каждый государственный орган обязан самостоятельно обучать своих сотрудников и повышать их профессиональную компетенцию.

Программы обучения являются индивидуальными и соответствуют профессиональным потребностям каждого сотрудника.

В других же странах, как например ФРГ и Франция, обучение государственных служащих является централизованным. Обучение осуществляется в национальных школах и институтах управления. Вместе с тем, в этих странах на рынке образовательных услуг государственной службы широко представлены ведомственные образовательные центры и вузы, предоставляющие услуги по контракту.

Например, в ФРГ действуют такие учебные заведения, как Немецкий университет административных наук, г. Шпайер, Школа управления Хэрти, г. Берлин, Федеральная академия государственного управления, Академия управления земель Баден-Вюртемберга и Гамбурга, Академия руководящих кадров федерального министерства почты и связи, Федеральная академия военной администрации и военной техники, Федеральная финансовая академия и др. В Канаде функционирует Канадская школа государственной службы, в США − Институт государственных служащих (FEI), Центр развития лидерства, во Франции − Национальная школа управления (ENA), Региональные институты государственного управления, в Японии − Национальный институт политических наук (GRIPS), Колледж местного самоуправления (Local Autonomy College), Японская академия для муниципальных служащих (Japan Academy for Municipal Personnel (JAMP), в КНР − Национальная Административная Академия, Пудунский институт подготовки кадров КНР, Цзинганшаньский институт подготовки кадров КНР, Яньаньский институт подготовки кадров КНР и др.

Во всех странах образовательные программы формируются в соответствии с потребностями государственного управления и государственной службы. В большинстве специализированных учебных заведений содержание, методика обучения, длительность семинаров (курсов) разрабатываются на основе консультаций с заказчиками, то есть с государственными органами. При этом в программы вносятся изменения и коррективы в зависимости от новой потребности.

Вузы, работающие на рынке образовательных услуг государственной службы, в преобладающей части предлагают собственные авторские программы.

С учетом многообразия программ можно провести следую щую классификацию:

1) по структуре программ:

* обязательные курсы. Например, во Франции обязательным является прохождение курсов переподготовки при поступлении на государственную службу;
* курсы по выбору, направленные на получение более глубоких знаний, необходимых для роста уровня профессионализма и компетентности государственных служащих.

В последние годы наиболее популярными являются программы и консультации, нацеленные на развитие управленческих на выков и личностных компетенций. Эти программы реализуются почти во всех изученных учебных заведениях;

2) по составу аудитории. Преимущественно семинары (курсы) ориентированы на целевую аудиторию, то есть для государственных служащих определенной группы должностей и направления деятельности. Например:

* впервые поступившие в государственную службу;
* государственные служащие, занимающиеся определенной
* функциональной и предметной областью (стратегическое планирование, аудит и др.);
* государственные служащие, стремящиеся занять управленческие должности среднего уровня и желающие приобрести общие знания и навыки в сфере менеджмента;
* государственные служащие, стремящиеся занять более высокие посты, в том числе первых заместителей министров;
* кандидаты, способные стать руководителями высшего уровня;

3) по тематической направленности. Одно учебное заведение может предлагать от 100 до 450 наименований образовательных программ длительностью от одного дня и больше. Например, Немецкий университет административных наук в г. Шпайер предлагает курсы повышения квалификации, состоящие из семинаров:

по управлению, законодательству, европейским отношениям, местному управлению и самоуправлению.

Канадская школа государственной службы реализует следующие программы: «Ускоренное повышение квалификации и профессионального развития руководителей» (AEXDP) − для заместителей министров и руководителей департаментов; «Карьерные назначения» (САР) − обучение кандидатов, способных стать руководителями высших категорий;

4) по продолжительности. Продолжительность семинаров (курсов) зависит от содержания программ. Например, в Канадской школе государственной службы курсы по лидерству проходят от 2 до 6,5 дней для руководителей и менеджеров. В Институте государственных служащих (FEI) полная программа развития лидерства требует от участника завершения пяти курсов в течение трех лет;

3) по методике обучения. Методика охватывает широкий спектр форм и видов обучения, такие как: очное обучение; дистанционное обучение; организация круглых столов; обсуждения.

В большинстве учебных заведений, где реализуются программы обучения государственных служащих, предусмотрена система онлайн-регистрации. Для этого на сайтах учебных заведений представлены перечень всех программ и их краткое описание на текущий год. В частности, краткое описание программ имеет следующую общую структуру:

* наименование, цель, задачи и ожидаемый результат курса;
* дата проведения;
* основные модули и преподаватели;
* стоимость обучения;
* контакты.

Регистрация на обязательные курсы Канадской школы государственной службы состоит из двух этапов:

1 этап − государственный служащий, который должен обучиться, предварительно работает с сотрудником службы управления персоналом (кадровая служба) государственного органа;

2 этап − государственный служащий изучает полное содержание, стоимость, график курсов школы, которые размещены на сайте, и самостоятельно регистрируется на элективные курсы.

В целом, в изученных учебных заведениях обучаются от 5000 до 10000 государственных служащих в год. Например, в Федеральной академии государственного управления (ФРГ) повышают квалификацию в общей сложности более 10 тысяч человек в год, а в Канадской школе государственной службы − около 8 тысяч государственных служащих.

В специализированных учебных заведениях большую часть предметов преподают приглашенные лектора. Например, в Колледже местного самоуправления Японии база лекторов включает порядка 1000 преподавателей, Японской академии для муниципальных служащих − 5000 преподавателей. А Институт государственных служащих (FEI) объединяет 150 преподавателей с опытом и полномочиями в различных областях.

В структуре специализированных институтов представлены департаменты по организации семинаров, которые занимаются планированием курсов, отбором лекторов и другими вопросами, связанными с семинарами (курсами).

Подводя итоги, можно заключить, что настоящее время характеризуется существованием трех моделей системы кадровой работы в государственных органах, которые добились за последнее десятилетие наибольшей результативности. К ним можно отнести:

* американскую (в ее основе в качестве главного механизма общественных отношений делового мира лежит индивидуальный подход);
* японскую (основана на принципах коллективизма, где признаются групповые ценности, более авторитетные, чем индивидуальные);
* западноевропейскую (сочетание основных черт, имеющихся и в японской и в американской системах).

В указанных системах есть общие качества: активизируется человеческий фактор (с применением различных форм и методов), постоянно используются инновационные подходы. Однако каждая отличается своими особенностями, обусловленными специфическим развитием государств.

Вместе с тем прослеживается тенденция конвергенции моделей государственной службы. Высокая мобильность человеческих ресурсов, активное использование зарубежного опыта при построении собственной модели государственной службы,

обучение управленческих кадров в иностранных вузах, а также влияние международных организаций и транснациональных корпораций явились факторами глобализации, которые обусловили сближение систем государственной службы. Как показал анализ принципов и концептуальных основ их организации, в большинстве случаев эта универсализация основывается на европейских стандартах. Историческая самобытность еще в разной степени сохраняется в моделях государственной службы азиатских стран, но и здесь заметно возрастающее влияние прогрессивных достижений стран Европы. Как видно из приведенного анализа, службы управления персоналом (кадровые службы) зарубежных государственных органов наделены действенными функциями по участию в отборе и продвижении на должность.