ВЛАСТЬ, ОБЩЕСТВО, ЭКОНОМИКА

УДК 331.108.2

Богданова Э.Н.[1]

АНАЛИЗ КЛЮЧЕВЫХ АСПЕКТОВ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В статье рассматриваются ключевые аспекты и формулируются основные задачи кадровой политики в свете последних реформ системы государственной службы Российской Федерации. Автором дается определение категории «кадровая политика» и проводится содержательный анализ ее основных методов и инструментов.

Ключевые слова: реформы государственной службы, кадровая политика, кадровый потенциал.

Bogdanova E.N.

ANALYSIS OF KEY ASPECTS OF PERSONNEL POLICY IN THE CIVIL SERVICE OF THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract. The article discusses the key aspects and formulates the main tasks of personnel policy in the light of recent reforms of the civil service system of the Russian Federation. The author defines the category of «personnel policy» and is substantive analysis of its key methods and tools.

Key words: civil service reform, personnel policy, personnel potential.

Известные лозунги советского времени «Кадры решают все» и «Самый ценный капитал – это люди» не утратили своей актуальности и в наше время. Целью данной статьи является анализ ключевых аспектов кадровой политики в гражданских органах исполнительной, законодательной и судебной власти в РФ. Размышляя о человеческом обществе как о сложной саморазвивающейся системе, есть естественное стремление к определению и пониманию роли конкретных людей (групп) в нем. «Кадры», «персонал», «человеческие ресурсы», «трудовые ресурсы», «работники», «экономически активное население», «человеческий капитал» – за всеми этими терминами стоит человек. Именно люди всегда определяли и будут определять успех или неуспех конкретных организаций. Именно человек с организационной точки зрения является ключевым стратегическим ресурсом, обеспечивающим достижение целей и развитие организации. Специфика «человеческого ресурса», проистекающая из сложности человека как объекта и субъекта управления, ставит ряд задач по выстраиванию этих субъект-объектных и объект-субъектных отношений. Диалектика взаимоотношений субъекта и объекта могут служить методологическим основанием для теоретического решения многих проблем реформирования системы государственной службы Российской Федерации.

В 2000 году концепция реформы государственного управления Российской Федерации была частью предвыборной программы В.В. Путина как кандидата в Президенты РФ. Уже тогда была обоснована необходимость кадровых преобразований с акцентом на развитие образовательных программ для государственных служащих. Указом Президента РФ от 19 ноября 2002 г. № 1336 была принята Федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 гг.)», реализация которой осуществлялась в 2003–2005 гг. (позже срок ее действия был продлен до 2007 г.). Целью Федеральной программы являлось повышение эффективности

[1] *Богданова Элина Николаевна*, доктор философских наук, доцент, профессор кафедры креативно-инновационного управления и права, Пятигорский государственный университет, e-mail: elina-bog@ya.ru
Bogdanova Elina, Dr. philosophical sciences, associate professor, professor of department of creative and innovative management and right, Pyatigorsk state university, e-mail: elina-bog@ya.ru

государственной службы в целом, ее видов и уровней, оптимизация затрат на государственных служащих и развитие ресурсного обеспечения государственной службы. В этот же период были приняты федеральные законы, которые заложили основы становления государственной гражданской службы как института профессиональной деятельности: Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27.05.2003 № 58-ФЗ и Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». В ходе подготовки этих законов был учтен в том числе и зарубежный опыт по созданию системы государственной службы. Целью следующей Федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)», утвержденной Указом Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261, стало создание целостной системы государственной службы. Были поставлены задачи создания системы управления государственной службой и формирования высококвалифицированного кадрового состава государственной службы, который бы обеспечивал эффективность государственного управления, развитие гражданского общества и инновационной экономики. В 2014–2015 годы в Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» был внесен ряд принципиальных изменений. Так, появились дополнительные ограничения для госслужащих, уточнен механизм прохождения испытательного срока, конкретизированы нормы, регламентирующие ротацию на госслужбе, уточнен порядок исчисления стажа на государственной гражданской службе и ряд других изменений. В октябре 2015 года на заседании Комиссии по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров было решено изменить прежний формат реформы и разработать проект указа Президента РФ «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы на 2016–2018 годы». В проекте указа определены целевые ориентиры, сроки работы по соответствующим направлениям и механизм контроля за достижением обозначенных в нем показателей.

По мнению начальника Управления Президента РФ по вопросам государственной службы и кадров А.Ю. Фёдорова, которое он высказал в ходе экспертной дискуссии «Развитие кадрового потенциала системы государственного управления» Гайдаровского форума-2016, ключевые задачи реформы государственной гражданской службы были достигнуты: почти полностью сформирована нормативно-правовая основа государственной службы, успешно внедрены все новые институты. Теперь, по мнению Федорова, пришло время «тонкой настройки» и точечного регулирования созданной системы. Он отметил, что в ближайшие три года в рамках дальнейшего развития госслужбы «будет учтена наметившаяся в последнее время тенденция смены объекта прилагаемых усилий: не государственная служба сама по себе как институт системы госуправления, а служащий как ключевой элемент системы государственной службы, ее основной потенциал» [1].

Смещение акцентов нам кажется оправданным и давно назревшим: не только люди для системы, но и система для людей – понятная и перспективная. Тем более, что итоги опроса пользователей Федерального портала управленческих кадров о том, чем является государственная служба для респондентов еще в октябре 2013 года показали, что почти две трети (71,7%) ориентированы на построение долгосрочной карьеры на государственной службе. А это означает, что и государство как работодатель, и государственные служащие как наемные работники должны иметь надежный фундамент для перспективного взаимодействия.

Одна из стратегических задач по выстраиванию отношений между работодателем и работником – это разработка кадровой политики. Кадровая политика играет важнейшую роль в системе управления любой организацией, позволяя не только контролировать текущую ситуацию управления персоналом, но и моделировать необходимую реорганизацию структур управления в будущем. Кадровая политика, рассчитанная на долгосрочную перспективу, дает ориентир для кадровой работы, направленной на оперативное решение текущих задач. Кадровая политика и кадровая работа олицетворяют взаимосвязь между

стратегией и тактикой организационного развития.

В самом общем случае кадровая политика представляет собой стратегическую линию поведения в работе с персоналом. Обзор современной литературы по управлению персоналом позволяет утверждать, что кадровая политика организации – это многоаспектная социально-экономическая категория, по-разному позиционируемая в зависимости от подходов и акцентируемых обстоятельств. Мы бы определили кадровую политику как стратегическую линию поведения в работе с персоналом, комплекс организационных и содержательных мер, направленных на эффективное использование способностей и профессиональных навыков каждого отдельного работника в реализации конечных целей развития организации.

Объектом нашего анализа является кадровая политика на государственной гражданской службе и ее ключевые аспекты. Кадровая политика на государственной гражданской службе представляет собой стратегическую линию государства по формированию требований к государственным служащим, по их подбору, подготовке и рациональному использованию. Основные ориентиры кадровой политики в данном случае определяются государством как единственным работодателем государственных служащих с учетом состояния и перспектив развития государственного аппарата, прогнозов о количественных и качественных потребностях в кадрах. Государственная кадровая политика ориентирована, в первую очередь, на привлечение и закрепление в органах государственной власти высококвалифицированных, компетентных, этичных специалистов, а также обеспечение рационального использования их человеческого потенциала.

За последние 15 лет была совершена огромная работа для того, чтобы сделать кадровую политику в области государственной службы более прозрачной и публичной. Было разработаны и приняты меры по повышению открытости деятельности российских чиновников, перехода от авторитаризма в плоскость демократических начал. Однако, современные исследователи констатируют кризис в системе управления и расхождение между реальным и идеальным образом государственного служащего. Причем, это расхождение касается не только профессиональной составляющей, но и поведенческих моментов, в частности, служебной этики. Есть мнение, что России следует принять единый кодекс этики, с учётом наработок на уровне субъектов федерации, социально-психологических исследований, а также зарубежной практики в этой области [2].

Учитывая накопленный опыт в процессе реформ российской государственной службы, а также исходя из реалий и потребностей сегодняшнего дня необходимо выстроить четкую стратегию кадровой политики, которую можно было бы постепенно внедрять в практику работы с персоналом на госслужбе. Такие ориентиры отражены в Проекте постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по реализации основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы» (далее – Проект) [3].

Проведя анализ основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016-2018 годы, обозначенных в Проекте, можно сформулировать ключевые задачи в области кадровой политики:

- совершенствование управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации и повышение качества его формирования;
- внедрение в систему управления государственной гражданской службой Российской Федерации современных принципов управления персоналом;
- отбор кандидатов на должности гражданских служащих по строгим критериям с учетом квалификационных требований;
- совершенствование механизмов комплексной оценки гражданских служащих;
- обучение гражданских служащих и обеспечение их непрерывного профессионального развития;
- совершенствование системы мотивации и стимулирования гражданских служащих;

— формирование нового имиджа и повышение престижа гражданской службы;
— противодействие коррупции, в том числе с применением кадровых технологий;
— обеспечение роста информационной открытости гражданской службы и общественного участия.

Согласно статьи 44 Кадровая работа Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ перед кадровыми службами государственного органа стоит целый ряд задач, среди них: формирование кадрового состава для замещения должностей гражданской службы; организация и обеспечение проведения аттестации гражданских служащих; организация и обеспечение проведения квалификационных экзаменов гражданских служащих; организация заключения договоров о целевом приеме и договоров о целевом обучении; организация дополнительного профессионального образования гражданских служащих; формирование кадрового резерва, организация работы с кадровым резервом и его эффективное использование; обеспечение должностного роста гражданских служащих [4]. Эффективное решение комплекса этих задач возможно при наличии четких ориентиров в области кадровой политики. Анализ последних государственных решений в этой области позволяет сделать некоторые обобщения и выводы.

Организационный механизм работы с персоналом предполагает набор определенных методов и инструментов, благодаря которым оказывается управляющее воздействие на сотрудников и достигаются желаемые цели.

Во-первых, это акцент на качество отбора граждан, претендующих на замещение должностей гражданской службы. Формирование квалификационных требований к кандидату на должность – это стандартная процедура для многих организаций, как государственных, так и негосударственных. Но если, например, в коммерческом секторе, разработка должностной инструкции, включающей в себя в том числе и квалификационные требования к кандидату на должность – дело частное, а то и вовсе, как считают некоторые работодатели, необязательное, то государственная служба требует совершенно четкое понимание того, кто именно может претендовать на должность и каким требованиям он должен соответствовать. В этой связи мы с нетерпением ждем утверждения новых профессиональных стандартов в части требований для государственных и муниципальных служащих. Квалификационные требования к знаниям и умениям, которые необходимы для исполнения должностных обязанностей, устанавливаются в зависимости от области и вида профессиональной служебной деятельности муниципального служащего. Это означает, что каждый муниципальный служащий должен заниматься своим делом по тому профилю, в котором он является специалистом. Именно такой подход к формированию кадрового состава как государственных органов, так и органов местного самоуправления востребован в современных условиях, когда важность человеческого ресурса особенно возрастает. До конца 2016 года планируется создать систему мониторинга, анализа и оценки реализации положений законодательства, устанавливающих квалификационные требования для замещения должностей государственной гражданской службы. Для этого в каждом государственном органе должны быть изданы нормативно-правовые акты, регулирующие применение квалификационных требований в соответствии с категориями и группами должностей гражданской службы, а также областью и видом профессиональной служебной деятельности госслужащих [1].

Во-вторых, это акцент на непрерывное обучение гражданских служащих. Понимание того, что обучение – это непрерывный процесс, важный шаг к качеству персонала. В информационном обществе знания становятся организационным ресурсом и предопределяют успешное функционирование организации. Современное общество уже называют обществом знаний, подчеркивая роль и значение обучающейся организации, умеющей интегрировать индивидуальное и коллективное знание. В современном мире скорость изменений такова, что знания устаревают раньше, чем мы успеваем их применить на практике. Отсюда следует непреложное правило для всех: постоянное обучение и самосовершенс-

твование. Постановлением Правительства РФ от 6 мая 2008 г. № 362 были утверждены государственные требования к профессиональной переподготовке и повышению квалификации государственных гражданских служащих Российской Федерации. В июне 2016 года Постановлением Правительства РФ были внесены существенные изменения и дополнения в эти требования, касающиеся содержания, сроков, форм, объемов освоения программ профессиональной переподготовки и повышения квалификации для гражданских служащих. Все эти меры направлены на то, чтобы процесс обучения для гражданских служащих не стал простой формальностью, а обеспечивал реальные знания и профессиональную компетентность.

В-третьих, это акцент на необходимость формирования кадрового резерва для его дальнейшего использования. Одним из инструментов кадровой политики является резерв управленческих кадров. Обновленный состав президентского резерва был утвержден 18 декабря 2015 года: сейчас он насчитывает 140 человек. Ключевым механизмом отбора в резерв является личностно-профессиональная диагностика, которую проводит РАНХиГС. Кадровый резерв в системе гражданской службы выполняет ряд важных функций: регулирования, развития, стабилизации, непрерывности деятельности государственного аппарата. Формирование и использование кадрового резерва на гражданской службе является необходимым условием наращивания и оптимизации кадрового потенциала, преемственности и развития кадрового корпуса гражданских служащих, что, в свою очередь, обеспечивает стабильность всего государственного аппарата. Создание кадрового резерва – это возможность будущего выбора лучших их лучших: наиболее квалифицированных, инициативных и перспективных представителей резерва. Принципиальным моментом здесь является выработка единых подходов к формированию кадрового резерва. Из содержания Федеральной Программы «Подготовка и переподготовка резерва управленческих кадров (2010-2018 годы)» следует, что одной из важнейших задач по формированию резерва управленческих кадров является проведение целенаправленной работы по повышению профессионального уровня лиц, включенных в резерв. Результаты реализации Федеральной программы объединены в пять блоков: 1) создание условий профессиональной коммуникации и обмена успешным управленческим опытом между участниками Программы (показатель результативности – количество очных и дистанционных коммуникационные мероприятий); 2) создание условий для отработки на практике полученных знаний и навыков (показатель результативности – количество зарубежных стажировок); 3) повышение уровня навыков и знаний участников программы в сфере управления (показатель результативности – не менее 10% прироста управленческих знаний у участников программы); 4) внедрение современных методов обучения (показатель результативности – количество сквозных проектных работ, объем индивидуального консультирования, использование информационных технологий); 5) реализация мероприятий по профессиональному развитию участников Программы в соответствии с их индивидуальными планами развития [5]. С точки зрения главного приоритета кадровой политики – формирования профессионально подготовленного кадрового состава – все большую актуальность приобретают аттестационные и адаптационные программы для лиц, впервые поступающих на госслужбу, стажерские программы для молодых специалистов, наставнические формы обучения.

В-четвертых, это комплексная оценка гражданских служащих. Оценка персонала традиционно служит нескольким целям. Административная цель оценки заключается в возможности принять решение о соответствии или несоответствии занимаемой должности. Мотивационная цель оценки заключается в возможности адекватного вознаграждения. Информационная цель оценки является основой для принятия решения о необходимости профессионального совершенствования, а возможно, и смене рода деятельности. Внесенные в феврале 2015 года изменения в Положение о проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 110 «О проведении аттестации

государственных гражданских служащих Российской Федерации» устанавливают периодичность аттестация гражданского служащего – один раз в три года [6]. Важно, чтобы процедура аттестации была ясной, понятной и результативной, а главное, непредвзятой. Состав аттестационной комиссии формируется таким образом, чтобы была исключена возможность возникновения конфликтов интересов, которые могли бы повлиять на принимаемые аттестационной комиссией решения. Объектом проверки являются теоретические, практические знания и навыки служащего по занимаемой должности, а также его личностные качества, имеющее значение для прохождения государственной службы. В настоящее время используются разнообразные формы проведения аттестации госслужащих, при этом в Законе данные формы не определены. Этот вопрос находится в ведении государственных органов, в которых проводится аттестация. Практика показывает, что чаще всего аттестация проводится в трех формах: собеседования, экзамена (с экзаменационными билетами) и тестирования. Возможными критериями оценки соответствия занимаемой должности госслужащим могут стать следующие: базовые (требования к уровню образования, стажу гражданской службы, профессиональным качествам и т.д.) и функциональные (требования к конкретной специальности и направлению, а также личные характеристики). В последние годы все чаще стали говорить о необходимости профессионально-общественной аттестации государственных служащих в дополнение к установленной на законодательном уровне государственной аттестацией. Таким образом, в органах власти будут трудиться не только те сотрудники, которых государство отобрало для себя само, но и те, чей добросовестный труд признан обществом, во благо которого они и осуществляют свою профессиональную деятельность [7]. В перспективных задачах 2017 года создание на базе вузов специальных центров оценки соответствия госслужащих и кандидатов квалификационным требованиям.

В заключении отметим, что в течение ближайшего времени в нашей стране планируется провести перераспределение функций и полномочий ведомств, а также оптимизацию численности сотрудников государственных органов власти. Скоро должен быть утвержден указ Президента РФ «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы на 2016–2018 годы», а также правительственный план его реализации. Логика проводимых реформ системы государственной службы Российской Федерации ясна и предельно понятна. Хочется надеяться, что процесс оптимизации будет направлен на то, чтобы замещать должности гражданских служащих могли люди достойные во всех смыслах – и в профессиональном, и в человеческом, а закон не будет иметь «исключений», что в свою очередь, послужит росту престижа государственной службы.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Цуциев М.А. Государственная служба в трехлетней перспективе // Бюджет. 2016. №3 [Электронный ресурс].URL: http://bujet.ru/article/292870.php (дата обращения: 15.06.2016).
2. Данилина М.В., Подлиннова А., Силаев А. Портрет государственного служащего: социальные и психологические аспекты // Гуманитарные научные исследования. 2015. № 1 [Электронный ресурс]. URL: http://human.snauka.ru/2015/01/8195 (дата обращения: 19.06.2016).
3. Проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по реализации основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 – 2018 годы» [Электронный ресурс]. Доступ из справ. – правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из справ. – правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Федеральная программа «Подготовка и переподготовка резерва управленческих кадров (2010-2018 годы)» [Электронный ресурс]. **Ошибка! Недопустимый объект гиперссылки.** [сайт]. URL: http://gossluzhba.gov.ru/document?name=&rubrics=01&page=2 (дата обращения: 30.06.2016).

6. Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Доступ из справ. – правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Васильев С.А. Перспективы проведения профессионально-общественной аттестации государственных служащих: критерии отбора, требования к лицам, проводящим аттестацию, порядок проведения // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 10 [Электронный ресурс]. URL: http://cyberleninka.ru/article/n/perspektivy-provedeniya-professionalno-obschestvennoy-attestatsii-gosudarstvennyh-sluzhaschih-kriterii-otbora-trebovaniya-k-litsam#ixzz4YZ4yHADw (дата обращения: 01.07.2016).