



Исследование механизма реализации государственной кадровой политики в современной теории и практике государственного управления является одной из самых значимых проблем в силу ее актуальности и новизны. Теоретической основой механизма реализации государственной кадровой политики служит концепция ГКП, которая определяет, прежде всего, целеполагание кадровой политики и кадровой работы, позволяет выработать принципы, формы, методы, критерии оценки и отбора кадров, их расстановки, рационального использования, служебного роста профессионального обучения и воспитания. Именно эти сущностные черты придают механизму реализации государственной кадровой политики единство, целостность, определенность, направленность, создают возможность реализации кадровых технологий в практике, делают их эффективными. Современная наука выявляет множественность подходов к определению такого феномена, как механизм реализации государственной кадровой политики. Сегодня внимание ученых и практиков сосредоточивается прежде всего на решении таких вопросов, как сущность, структура (элементы, компоненты), содержательное наложение и конкретные технологии механизма реализации государственной кадровой политики.

На сегодняшний день существует по крайней мере три основных подхода к определению сущности механизма кадровой политики. Точка зрения проф. В.И. Лукьяненко (РАГС) основывается на том, что механизм реализации государственной кадровой политики есть система кадровой деятельности, направленная на кадровое обеспечение реформ в переходный период и отражающаяся на концепции государственной кадровой политики, законодательной базе, принципах, методах, способах, методиках, технологиях и формах кадровой работы.

Профессор В.А. Сулемов (РАГС) определяет механизм реализации государственной кадровой политики (точнее, механизм кадрового обеспечения государственной службы) как особую систему реализуемых на практике мер (правовых, организационно-управленческих, социально-экономических, воспитательных и др.), определенный порядок кадровой деятельности. Позиция проф. В.М. Анисимова (Администрация Президента РФ) основывается на том, что сущность механизма реализации государственной кадровой политики заключается в том, что это

система учреждений и мер (административно-организационных, социально-экономических, правовых, профессиологических, культурно-воспитательных), приводящих в действие кадровую политику.

Механизм реализации ГКП включают систему кадровой деятельности и кадрового обеспечения, систему государственных органов и учреждений, систему мер (технологий), приводящих в действие кадровую политику.

На наш взгляд, механизм реализации ГКП -- это в большей степени система кадровой деятельности субъектов кадровой политики (государственные органы, должностные лица, кадровые службы, организации, учреждения), опирающаяся на концептуальную и нормативно-правовую базу ГКП, осуществляемая через кадрово-управленческий процесс (меры, способы, технологии) и направленная на объект кадрового управления (кадры, персонал). Механизм реализации ГКП следует рассматривать как систему кадровой деятельности, направленную на кадровое обеспечение политического, социально-экономического, оборонного, культурного развития государства и общества

С содержательной стороны модель механизма реализации ГКП включает в себя как минимум четыре составляющих элемента, или уровня:

- верхний уровень -- концептуальный -- теоретические основы ГКП;
- второй уровень -- нормативно-правовой -- законодательная база ГКП;
- третий уровень -- организационный -- специальные институты -- органы, занимающиеся кадровой работой;
- четвертый уровень, наиболее приближенный к кадрам, -- технологический -- формы, способы и методы кадровой работы.

Сущность механизма реализации государственной кадровой политики следует рассматривать в единстве его составляющих -- концептуальной, нормативно-правовой, организационной и технологической. Такой подход вполне правомерен, поскольку показывает и структуру, и конкретное содержание кадровой политики, сближая разные точки зрения. Структурно модель механизма реализации государственной кадровой политики трех основных компонентов: субъекта, процесса кадрового управления и объекта.

1. Субъекты кадровой работы -- органы и должностные лица воздействующие на кадры. Субъекты ГКП подразделяются:

- по уровням государственной власти (федеральный уровень и уровень субъектов Федерации);
- по сферам государственного управления (государственный, муниципальный, рыночный, смешанный секторы);
- по ветвям власти (законодательная, исполнительная, судебная).

Здесь очень важно разграничение функций и компетенций структур и их кадровых служб, законодательное разграничение полномочий в решении кадровых вопросов между федеральными органами власти, органами власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления.

2. Процесс кадрового упрощения -- это технологии кадровой деятельности. Данный процесс включает в себя:

- управление персоналом со стороны линейных менеджеров и кадровую работу менеджеров по персоналу;
- определение каждым субъектом кадровой политики своих приоритетов, конкретных задач работы с кадрами на ближайшее время и долгосрочную перспективу;
- использование субъектами кадрового управления эффективных технологий работы с персоналом.

3. Объекты государственной кадровой политики -- это то, на что воздействует субъект кадровой политики: народ, трудовые ресурсы, кадровый потенциал, кадровый корпус, кадры, их отдельные категории и группы.

Если государственная кадровая политика -- это стратегия формирования, развития и рационального использования кадрового потенциала страны, то механизмы ее реализации -- организационные формы, технологические способы и приемы ее претворения в жизнь. При этом механизмы кадровой политики не тождественны управленческим технологиям, они шире.

Цель механизма реализации государственной кадровой политики состоит в практическом претворении в жизнь этой политики, т.е. в создании благоприятных и равных социальных условий и гарантий для проявления каждым работником своих способностей и знаний; в подборе кадров и обеспечении их высокого профессионализма; в эффективном использовании кадрового корпуса и кадрового

потенциала страны. Главная задача такого механизма -- достижение нового, более высокого качества государственного управления персоналом. Механизм ГКП непосредственно формирует и реализует кадровый потенциал общества, превращает кадровый корпус в эффективный административный ресурс страны, в большую материальную силу.

Механизмы реализации государственной кадровой политики можно классифицировать по ряду критериев.

1. По отраслям или блокам обеспечения государственной кадровой политики. В системе кадрово-управленческой деятельности содержатся законодательные нормы, организационные ресурсы, учебно-методические средства научно-исследовательские положения, информационные ресурсы, материально-финансовые ресурсы. С этой точки зрения в кадровой деятельности в системе государственного управления выделяется несколько блоков обеспечения ГКП или механизмов реализации кадровой политики, имеющих «отраслевой» характер.

В практической кадровой работе наблюдается по крайней мере пять основных механизмов обеспечения государственной кадровой политики:

- нормативно-правовой;
- организационный;
- учебно-методический;
- научно-исследовательский;
- финансово-экономический.

Некоторые специалисты в этой области приводят и другие механизмы обеспечения, например информационный, функционально- распорядительный.

2. По уровню кадрового воздействия субъектов государственной кадровой политики механизмы ее реализации классифицируются следующим образом:

- механизмы реализации федеральной государственной кадровой политики. В данном случае субъектами ГКП являются Президент РФ. Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство РФ. Государственный совет РФ, полномочные представители Президента РФ в федеральных округах, аппараты и кадровые службы федеральных министерств и ведомств и иные федеральные

органы государственной власти;

- механизмы реализации государственной кадровой политики субъектов Российской Федерации. Здесь главными субъектами кадровой политики являются президенты республик, губернаторы, главы администраций краев, областей;

- механизмы реализации муниципальной кадровой политики. Местное самоуправление, будучи по Конституции РФ самостоятельным видом власти, тем не менее, встроено в систему публичного управления делами государства и общества, т.е. государственного управления и является децентрализованной частью государственной кадровой политики. Субъектами кадровой политики в данном случае выступают органы местного самоуправления, мэры городов, главы администраций муниципальных образований.

Сказанное не означает, что каждому уровню кадровой политики в государстве соответствуют свои особые механизмы реализации. В принципе механизмы кадровой политики по своей природе и существу едины на всех уровнях власти, так как едины сама государственная власть и кадровая политика. Но каждый из этих уровней имеет свою специфику действия механизмов кадровой политики.

3. По сферам государственного управления деление следующее. Прежде всего, это кадровая деятельность политиков -- высших должностных лиц государства. Ее субъектами среди должностных лиц государства являются Президент РФ, Председатель Правительства РФ, председатели палат Федерального Собрания РФ, депутаты, федеральные министры, судьи.

Наряду с этим в процессе реализации государственной кадровой политики участвуют государственные служащие, особенно категории «руководители» федерального, регионального и муниципального уровней, которые в работе с кадрами используют те или иные механизмы реализации ГКП.

Негосударственный сектор -- частное предпринимательство -- живет по своим кадровым законам, поскольку государство правовыми средствами лишь регулирует его, контролирует сферу труда и кадров. Государственная кадровая политика через свои механизмы воздействует на бизнес посредством нормативных правовых актов, налогов и т.д. Различие состоит в методах правового регулирования. Если в политической сфере и в системе государственной службы механизмы реализации ГКП действуют, как правило, императивно (имеют приказной характер), в бюджетной сфере -- частично императивно, то в сфере хозяйствующих субъектов частного предпринимательства они реализуются диспозитивно, т.е. согласительно,

рекомендательно. Действительно, государственные органы не могут проводить директивную кадровую политику в организациях, учреждениях и на предприятиях со смешанной, акционерной формами собственности, а тем более в сфере частного бизнеса и предпринимательства.

4. Механизмы реализации государственной кадровой политики подразделяются по своим основам на теоретико-методологические и организационно-практические.

Теоретико-методологической основой механизмов ГКП служит концепция государственной кадровой политики, которая определяет целеполагание ГКП, принципы кадровой политики; приоритеты кадровой политики, технологии и процедуры кадровой деятельности (подбор, отбор, расстановка и профессиональное использование кадров). Организационно-практическую основу механизмов реализации государственной кадровой политики составляют субъекты и объекты кадровой политики; нормативно-правовая база ГКП; финансовые и материальные ресурсы; информационно-аналитическая база; кадрово-управленческий инструментарий (опыт, стиль управления); позитивный зарубежный и отечественный исторический опыт ГКП: управленческая, институциональная, делопроизводственная и кадрово-учетная инфраструктура.

5. По содержательному наполнению механизмы реализации государственной кадровой политики делятся на 1) обеспечивающие реализацию и 2) приводящие в действие ГКП и организующие систему кадрово-управленческой деятельности.

Группа механизмов, обеспечивающих реализацию ГКП, включает в себя по крайней мере пять блоков (отраслей) обеспечения: законодательные нормы, организационные ресурсы, методические средства научные выводы и материально-финансовые ресурсы. Соответственно этому формируются и действуют следующие основные механизмы реализации ГКП: нормативно-правового, организационного, учебно-методического, научно-исследовательского и материально-финансового обеспечения.

Эффективность реализации государственной кадровой политики во многом зависит от финансово-материального обеспечения персонала. В государственном бюджете ежегодно утверждается статья, направленная на финансирование кадров государственного управления. Это связано с повышением социального статуса и престижности труда государственных служащих. Вопросы денежного содержания гражданских служащих России регулируются Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ от 27 июля

2004 г. в ст. 50 «Оплата труда гражданского служащего» и 51 «Фонд оплаты труда гражданских служащих и работников государственного органа».

Основные и дополнительные государственные гарантии гражданского служащего сформулированы в гл. 11 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Социально-экономические гарантии всех наемных работников зафиксированы в Трудовом кодексе РФ. Современный уровень финансово-экономического обеспечения кадров и кадровой политики удовлетворителен, но по сравнению с западными странами он явно недостаточен. Прежде всего, необходимо повысить уровень заработной платы государственных служащих категорий «специалист» и «обеспечивающий специалист». В разрабатываемых нормативных правовых актах, касающихся социально-экономического обеспечения как государственных служащих, так и всех других работников важно усилить социальную защищенность людей, что позитивно скажется на результатах труда и службы. Используя современный зарубежный опыт, важно повышать социальный статус и уровень доходов работников не столько посредством представления различных льгот и привилегий, сколько посредством увеличения их заработной платы.

При рациональной кадровой политике руководство организации имеет как качественный диагноз, так и обоснованный прогноз развития ситуации и располагает средствами для влияния на нее. Кадровая служба предприятия располагает не только средствами диагностики персонала, но и прогнозирования кадровой ситуации на среднесрочный и долгосрочный периоды. В программах развития организации содержатся краткосрочный, среднесрочный и долгосрочный прогнозы потребности в кадрах (качественный и количественный). Кроме того, составной частью плана является программа кадровой работы с вариантами ее реализации.

При авантюристической кадровой политике руководство не имеет качественного диагноза и обоснованного прогноза развития ситуации, но стремится влиять на нее. Кадровая служба организации, как правило, не располагает средствами прогнозирования кадровой ситуации и диагностики персонала, однако в программы развития организации включены планы кадровой работы, ориентированные зачастую на достижение целей, важных для ее развития, но не учитывающие изменения ситуации.

Открытая кадровая политика характеризуется прозрачностью организации для потенциальных сотрудников на любом уровне управления и готовностью принять

на работу любого специалиста, если он обладает соответствующей квалификацией, без учета того, работал ли он ранее в данной или родственной ей организациях. Такого типа кадровая политика может быть характерна для новых организаций, ведущих агрессивную политику завоевания рынка, ориентированных на быстрый рост и стремительный выход на передовые позиции в своей сфере рынка.

Закрытая кадровая политика характерна тем, что организация ориентируется на включение нового персонала только с низшего должностного уровня, а последующее замещение должностей происходит только из числа работников данной организации. Средний и высшие уровни управления -- непроницаемы для нового персонала принятого со стороны. Кадровая политика данного типа характерна для организаций, ориентированных на создание определенной корпоративной атмосферы и организационной культуры, формирование особого духа причастности, а также организаций, работающих в условиях дефицита кадровых ресурсов.

Таким образом, общее руководство кадровой деятельностью государственных органов осуществляют их руководители - Президент РФ, Председатель Правительства РФ, председатели палат Парламента РФ, председатели судов РФ, министры и другие руководители федеральных органов власти, а на региональном уровне - руководители субъектов РФ, главы органов законодательной и исполнительной власти. Наиболее широкими полномочиями в сфере государственной службы наделен Президент РФ. Он подписывает законы и издает указы по вопросам государственной службы, в которых выражается проводимая им кадровая политика; утверждает Реестр государственных должностей государственной службы РФ; присваивает квалификационные разряды и воинские звания высших рангов; награждает государственными наградами. Им единолично принимаются решения о назначении на должности и освобождении от них многих руководящих должностных лиц государства.

Непосредственное руководство кадровой деятельностью органов государственной власти осуществляют руководители их аппаратов. Они ведают всеми вопросами, касающимися организационного обеспечения деятельности государственных служащих. Практическим воплощением проводимой руководством страны кадровой политики и организационно-правовых мероприятий в конкретном государственном органе занимаются специально образуемые в их структуре подразделения - кадровые службы.