

Зуденкова Светлана Александровна

канд. экон. наук, ФГБОУ ВО
«Финансовый университет при
Правительстве Российской
Федерации», г. Москва

e-mail: Zudenkova_s.a@mail.ru

КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВЕННОГО ОРГАНА: ПОДХОДЫ К ФОРМИРОВАНИЮ

***Аннотация.** Развитие государственной гражданской службы невозможно без совершенствования кадровой политики органов государственной власти, рассматриваемой как ядро системы управления персоналом, в которой отражаются все процедуры и мероприятия, реализуемые органами государственного управления в отношении трудовых ресурсов. В статье обозначены базовые и специальные принципы кадровой политики государственного органа, указаны преимущества компетентного подхода к кадровой политике, а также представлены результаты анализа зарубежного опыта формирования кадровой политики.*

***Ключевые слова:** государственное управление, государственная гражданская служба, кадровая политика, кадровое обеспечение, управление персоналом.*

Zudenkova Svetlana

Candidate of Economic Sciences,
Financial University under the Government
of the Russian Federation, Moscow

e-mail: Zudenkova_s.a@mail.ru

APPROACHES TO THE FORMATION OF PERSONNEL POLICY IN PUBLIC AUTHORITIES

***Abstract.** Civil service development is impossible without improving the personnel policies of the public authorities, considered as the core of the personnel management system, which records all procedures and activities undertaken public administrations in respect of the labour force. The basic principles of the personnel policy and a special state authority are revealed the advantages of competence approach to personnel policy are outlined as well as the results of the analysis of foreign experience in forming of personnel policy are given.*

***Keywords:** governance, civilian public service, personnel policy, staffing, personnel management.*

На сегодняшний день государственная гражданская служба выступает центральным звеном повышения эффективности системы государственного управления в Российской Федерации и является одним из наиболее жестко регламентированных направлений [1; 2; 3; 4; 5]. Одно из важнейших направлений реформирования гражданской службы – формирование эффективной кадровой политики, так как от кадрового состава профессиональных служащих, обладающих необходимыми качествами государственного и общественного служения, и результативности их служебной деятельности зависит уровень реализации государственных решений. Обеспечение государственной службы высококвалифицированными и профессионально подготовленными кадрами невозможно без применения действенных кадровых инструментов и технологий. Решение проблем, связанных с формированием и развитием кадрового состава отечественной государственной гражданской службы, требует от руководства и кадровых служб органов государственного управления существенной модернизации применяемых методов работы с персоналом на базе последних научно-практических достижений, синтезированных и обогащенных опытом кадровых практик государственных и коммерческих структур. В связи с чем в последние годы все большее внимание уделяется исследованию практики применения новейших и инновационных кадровых инструментов, а также выявлению основных тенденций в трансформации кадровой политики в сфере государственной гражданской службы.

В отечественной научной литературе вопросы кадровой политики в органах государственного управления являются предметом изучения ряда авторов, среди которых следует особо отметить таких как А. М. Беляев, С. Е. Прокофьев, Д. Ю. Знаменский, А. Я. Кибанов, и другие, чьи работы затрагивают фундаментальные основы применения кадровых инструментов в сфере государственного управления, однако многие научно-практические аспекты остаются не разработанными или, в частности, это касается изучения подходов к формированию кадровой политики государственного органа [9; 10; 11].

Кадровая политика государственного органа – это система аргументированных и объективно необходимых процедур и мероприятий, реализуемых органами государственного управления в отношении трудовых

ресурсов с целью формирования, развития и совершенствования кадрового корпуса. Кадровая политика – ядро системы управления персоналом, которое задает приоритетные направления работы с кадрами. На кадровую политику влияет ряд факторов, таких как: новые вызовы внешней среды, состояние управления человеческими ресурсами, а также специфика человеческих ресурсов.

Суть кадровой политики в органах государственного управления заключается в привлечении, закреплении и рациональном использовании высококвалифицированных кадров на должностях государственной службы, создании адекватных условий, позволяющих специалистам регулярно применять свои навыки, что благоприятно повлияет на успешное выполнение ими своих должностных обязанностей и обеспечит эффективное функционирование органов государственной власти.

Процесс реализации кадровой политики должен быть направлен на использование в наиболее полном объеме творческого потенциала сотрудников, их неординарных способностей, энергии, навыков выявления и устранения проблем. Применение такого подхода приводит к повышению качества работы государственных служащих и обеспечению эффективной реализации важнейших государственных программ в различных сферах жизнедеятельности общества.

Если рассматривать кадровую политику с точки зрения государственного управления, то кадровая политика на государственной службе – деятельность государственных органов, руководителей государственных органов и работников кадровых подразделений по реализации кадровой стратегии, направленную на поиск, оценку, отбор, профессиональное развитие, мотивацию к эффективной деятельности для более качественного исполнения функций государственного органа.

Кадровая политика любого государственного органа направлена на достижение следующих стратегических целей:

- 1) наиболее полное обеспечение различных участков службы профессиональными, квалифицированными и духовно-нравственными специалистами;
- 2) создание максимально благоприятных условий для эффективного и рационального использования интеллектуальных способностей, умений и навыков кадрового состава для их сохранения и преумножения;
- 3) обеспечение прав и гарантий каждого госслужащего на развитие личных интересов и планов, служебное продвижение, повышение результативности служебной деятельности и т. п. [12].

В настоящий момент политика набора кадров такова, что основной задачей перед собой ставит укомплектование всего управляющего аппарата, основными критериями набора в который станут следующие аспекты: профессиональные навыки и нравственность. Работник обязан четко осознавать границы своих полномочий и как применить их в той или иной ситуации согласно букве закона.

В своей сути политика набора кадров является отчасти субъективной и в тоже время объективной суммой критериев. Дуальность структуры отдела кадров обязывает не только рассматривать факты, но и личностные качества работника [8].

На наш взгляд, политика государства в области кадрового обеспечения должна быть основанной как на базовых принципах, необходимых для компетентного регулирования кадровых процессов, так и специальных установках, учитывающих условия определенной сферы, а также частных, помогающих упростить, сделать эффективной и правильной кадровую деятельность. Без использования этих принципов невозможно представить себе грамотную систему, более того, государство с безграмотным управлением кадрами обречено на провал любых властных решений.

Базовые принципы – позиции государственной политики, которые положены в основу кадрового обеспечения, это минимальный фундамент, на котором должна быть построена вся система. Выделяют такие принципы, как научность, профессиональность, нравственно-этическое миропонимание, законность, демократичность, равный доступ лиц к государственной службе.

Специальные принципы составляют костяк конкретной сферы управления, например, системы местного самоуправления или руководства государственными органами. Эти принципы возлагают необходимый уровень ответственности на персонал.

В настоящий момент компетентностный подход к кадровой политике на государственной службе набирает популярность и актуальность, хотя в коммерческих организациях он давно известен. Данный подход основан на компетенции государственного служащего – это определенный набор знаний и умений, навыков,

опыта, личностных характеристик, также это определение функциональных задач и полномочий государственного служащего, профессиональной группы работников, структурного подразделения и организации. Компетентностный подход подразумевает наличие у будущего сотрудника наличие определенного перечня знаний общеорганизационного характера, общими профессиональными знаниями, узкие профессиональные знания, которые требуются для профессиональной деятельности. Практическое применение компетентностного подхода является актуальным на государственной службе, так как данный подход поможет более точно отобрать кандидатов на вакантную должность, оценить профессиональные и личностные качества, выявить потребность в профессиональном развитии государственного служащего. Также этот подход может являться основой для построения плана карьерного и профессионального развития. Данный подход поможет сделать более прозрачной систему управления персоналом на государственной службе.

Наиболее характерной особенностью кадровой политики в сфере государственной службы в США, как и в большинстве развитых западных стран, является «система заслуг». С середины XX века в Америке используется программа продвижения чиновников по карьерной лестнице, предусматривающая рассмотрение широкого круга кандидатов на вакантные должности с учетом профессиональных и деловых качеств, а также заслуг работника. Данная общегосударственная система законодательно закреплена сводом законов США, где установлено, что основаниями для повышения служащего по должности могут стать такие заслуги, как например, успешное прохождение аттестации, повышение уровня профессиональной подготовки в рамках прохождения учебных программ, разработанных под руководством Управления государственной службы, выполнение особого государственного задания и т. п.

В российском законодательстве официально закреплён принцип формирования кадрового состава на основе подобной «системы заслуг», однако не были окончательно сформированы и узаконены механизмы его реализации, а, следовательно, этот принцип не был полностью внедрён на практике. Кроме того, в нашей стране не обеспечивается надлежащий контроль за соблюдением рассматриваемого принципа [7].

Руководство кадровой политикой, а также контроль за процедурами отбора и продвижения служащих на федеральной государственной службе в США осуществляет специализированный орган – Главное управление кадров. Помимо надзора за соблюдением «принципа заслуг», данный орган устанавливает общие классификационные стандарты, определяет порядок выхода на пенсию, разрабатывает инструкции и рекомендации по работе с кадровым составом. Большинство кадровых процессов во всех ведомствах должно согласовываться с Главным управлением кадров. Аналогичный орган функционирует практически во всех развитых странах.

Основным требованием к государственным гражданским служащим в Германии является соблюдение принципа верности. «Обязанность верности» – необходимость служения всему народу, выполнения своих обязанностей добросовестно и на благо всему населению, вне зависимости от партийных и своих личных интересов. Основной формой контроля за честностью и ответственностью чиновника являются специальные административные суды. Система данных органов обладает компетенцией по вопросам статуса государственных служащих, порядка их назначения, исполнения их прав и обязанностей, увольнения чиновников, их социального, материального и пенсионного обеспечения. Своеобразной особенностью является процедура, позволяющая государственному служащему Германии запросить начало судебного процесса против самого себя. Желая снять с себя подозрения в совершении служебных проступков, чиновник может потребовать, чтобы дисциплинарный суд вынес решение по его делу. Многие германские специалисты высоко оценивают роль сложившейся системы административных судов [6].

В современной практике управления в последнее время значительное внимание уделяется применению японской модели менеджмента. Беспрецедентные успехи японских организаций на мировом рынке, их феноменальная конкурентоспособность, динамичный и стабильный рост японской экономики сделали японскую систему управления легендой международного бизнеса. Базовые принципы японского корпоративного управления применяются и в системе государственной службы страны.

На государственной службе в Японии, как и в корпоративном менеджменте, используется система «пожизненного найма». Последнее означает, что, однажды принятый на госслужбу человек, приобретает право работать в организации всю свою трудовую жизнь вплоть до ухода на пенсию. При этом должность и размер вознаграждения служащего ставятся в зависимость от непрерывного стажа работы. Еще одной

характерной чертой японской государственной службы является отсутствие межведомственных перемещений служащих, при частых (раз в 2-3 года) перемещениях чиновников внутри его ведомства.

Повышение по должности в Японии происходит исключительно по результатам конкурсных экзаменов, проводимых ежегодно и доступных для всех желающих. Конкурс на таких экзаменах очень высок (25-40 человек на одно место). Лица, успешно сдавшие экзамен, заносятся в специальный список, из которого соответствующее ведомство осуществляет назначение.

Для создания действенной системы управления персоналом на государственной службе видится целесообразным комплексный подход в формировании кадровой стратегии: уточнение организационных и методических вопросов кадровой политики и ее основных ключевых направлений в государственном органе; принятие на федеральном уровне специального Положения о кадровой политике, в котором были бы обозначены общие вопросы по формированию кадровой политики в государственных органах власти; проведение мероприятий, способствующих развитию основных направлений кадровой политики, таких как отбор кадров, организационное развитие, повышение мотивации гражданских служащих к саморазвитию, повышению своих профессиональных качеств.

Библиографический список

1. Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: Справочная правовая система «Консультант Плюс» (дата обращения: 16.08.2018).
2. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: Справочная правовая система «Консультант Плюс» (дата обращения: 16.08.2018).
3. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: Справочная правовая система «Консультант Плюс» (дата обращения: 16.08.2018).
4. Указ Президента РФ от 11.08.2016 № 403 «Об Основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016-2018 гг.» // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: Справочная правовая система «Консультант Плюс» (дата обращения: 16.08.2018).
5. Распоряжение Правительства РФ от 12.09.2016 № 1919-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по реализации Основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016-2018 гг.», утв. Указом Президента РФ от 11.08.2016 № 403» // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: Справочная правовая система «Консультант Плюс» (дата обращения: 16.08.2018).
6. Голиков А. А. Правовой статус государственных гражданских служащих в России, Германии и США. Сходства и различия // *Science Time*, 2015. – № 9 (21). – с. 58-61.
7. Кадровая политика в сфере государственной службы в США // Интернет-портал *librisum.com* [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://librisum.com/gossab/civserv108.htm> (дата обращения: 17.08.2018).
8. Косолапова, А. И. Особенности кадровой политики наукоемкого предприятия / А. И. Косолапова, В. Ю. Пестов // *ЭКОНОМИНФО*. 2014. № 22. Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-kadrovoy-politiki-naukоеmкого-predpriyatiya> (дата обращения: 06.08.2018).
9. Кибанов, А. Я. Кадровая политика и стратегия управления персоналом. // – М.: Проспект, 2012. – 64 с.
10. Современные кадровые технологии в органах власти: Монография // Под общ. ред. С. Е. Прокофьева, А. М. Беляева, С. Г. Еремина. – М.: Юстицинформ, 2015 – 662 с.
11. Управление карьерным ростом государственных гражданских служащих / Е.В. Каштанова, В. Г. Коновалова, Т. В. Лукьянова, А. С. Лобачева, Д. Ю. Знаменский, В. А. Стоярова. Москва, 2015. Сер. Научная мысль. – 246 с.
12. Отчет научно-исследовательской работы «Анализ системы управления персоналом в органах государственного (муниципального) управления» // Институт государственного администрирования. Москва, 2014 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source> (дата обращения: 17.08.2018).

References

1. Federal'nyj zakon «O sisteme gosudarstvennoj sluzhby Rossijskoj Federacii» ot 27.05.2003 № 58-FZ (red. ot 23.05.2016) [*Federal law «On the public service of the Russian Federation» dated May № 58-FZ*]. Available at: System of «Consultant Plus» (accessed 16.08.2018).

2. Federal'nyj zakon «O gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhbe RF» ot 27.07.2004. № 79-FZ [*Federal law «On State civil service of the Russian Federation» dated July 27, 2004 № 79-FZ*]. Available at: System of «Consultant Plus» (accessed 16.08.2018).
3. Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 07.05.2012 № 601 «Ob osnovnyh napravleniyah sovershenstvovaniya sistemy gosudarstvennogo upravleniya» [*Decree of the President of the Russian Federation dated May 07, № 601 «On main directions of improving the system of public administration*]. Available at: System of «Consultant Plus» (accessed 16.08.2018).
4. Ukaz Prezidenta RF ot 11.08.2016 № 403 «Ob Osnovnyh napravleniyah razvitiya gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhby Rossijskoj Federacii na 2016-2018 gg.» [*Decree of the President of the Russian Federation dated 11.08.2016 № 403 «On main directions of development of the civil service of the Russian Federation on 2016-2018»*]. Available at: System of «Consultant Plus» (accessed 16.08.2018).
5. Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 12.09.2016 № 1919-р «Ob utverzhdenii plana meropriyatij («dorozhnoj karty») po realizacii Osnovnyh napravlenij razvitiya gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhby Rossijskoj Federacii na 2016-2018», utv. Ukazom Prezidenta RF ot 11.08.2016 № 403» [*Russian Federation Government Decree № 12.09.2016 1919-р «About approval of the plan of action (the road map) for the realization of basic directions of development of the civil service of the Russian Federation on 2016-2018, p.10. Decree of the President of the Russian Federation from 11.08.2016 № 403»*]. Available at: System of «Consultant Plus» (accessed 16.08.2018).
6. Golikov A. A. Pravovoj status gosudarstvennyh grazhdanskih sluzhashchih v Rossii, Germanii i SSHA. Skhodstva i razlichiya [*The legal status of civil servants in Russia, Germany and the United States. Similarities and differences*] // Science Time, 2015, I. 9 (21), pp. 58-61.
7. Kadrovaya politika v sfere gosudarstvennoj sluzhby v SSHA [*Personnel policies in the public service in the United States*] // Internet-portal «librisum.com». Available at: <http://librisum.com/gossab/civserv108.htm> (accessed 17.08.2017).
8. Kosolapova, A. I. Osobennosti kadrovoj politiki naukoemkogo predpriyatiya [*Especially the personnel policy knowledge-based enterprises*] / A. I. Kosolapova, V. Yu. Pestov // EHKONOMINFO. 2014. I. 22. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-kadrovoy-politiki-naukoemkogo-predpriyatiya> (accessed 06.08.2018).
9. Kibanov, A. Ya. Kadrovaya politika i strategiya upravleniya personalom [*HR policy and strategy of personnel management*]. M.: Prospekt, 2012. 64 p.
10. Sovremennye kadrovye tekhnologii v organah vlasti: Monografiya [*Modern human technology in Government*] // Pod obshch. red. S. E. Prokof'eva, A. M. Belyaeva, S. G. Eremina. M.: Yusticinformat, 2015, 662 p.
11. Upravlenie kar'ernym rostom gosudarstvennyh grazhdanskih sluzhashchih [*The Office of career civil servants*] / E. V. Kashtanova, V. G. Konovalova, T. V. Luk'yanova, A. S. Lobacheva, D. Yu. Znamenskij, V. A. Stolyarova. Moskva, 2015. Ser. Nauchnaya mysl'. 246 p.
12. Otchet nauchno-issledovatel'skoj raboty «Analiz sistemy upravleniya personalom v organah gosudarstvennogo (municipal'nogo) upravleniya» [*Research report «An analysis of the personnel management system in public (municipal) Administration»*] // Institute gosudarstvennogo administrirovaniya. Moskva, 2014. Available at: <https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source> (accessed 17.08.2018).